

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 015.989/2016-0.

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Capixaba/AC.

Responsável: Joais da Silva dos Santos (594.911.402-72).

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. CAIXA. MDA. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. COMUNICAÇÕES.

Relatório

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal, em desfavor do Sr. Joais da Silva dos Santos, ex-prefeito do município de Capixaba/AC (gestões 2005-2008 e 2009-2012), em razão de não aprovação da prestação de contas final dos recursos federais repassados por força Contrato de Repasse 177.047-71/2005 (Siafi 538811), celebrado entre a União, por intermédio do então Ministério do Desenvolvimento Agrário, representado pela Caixa, e o referido município.

2. Promovida a citação do responsável, a Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (Secex-TCE) elaborou instrução de mérito (peças 16, 17 e 18), a qual adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes:

“(...) HISTÓRICO

2. De acordo com as informações colhidas do ajuste (peça 1, p. 48- 60) e do respectivo plano de trabalho (peça 1, p. 26-34), o objeto pactuado foi a implantação de um projeto de desenvolvimento territorial com suporte para a agroindústria e recuperação de áreas alteradas em benefício de 1.115 agricultores familiares, com a construção de uma câmara fria e de um fábrica de doces, bem como a aquisição de kits para coleta de produtos não madeireiros e a recuperação de 43 hectares de áreas alteradas.

3. A vigência estabelecida inicialmente foi no período de 27/12/2005 a 30/11/2006, de acordo com a cláusula décima sexta (peça 1, p. 58). Após sucessivas prorrogações, o termo vigeu até 30/9/2009, conforme cartas reversais firmadas (peça 1, p. 62-84), com prazo final para prestação de contas, conforme cláusula décima segunda (peça 1, p. 56), em até sessenta dias após o término da vigência, em 30/11/2009.

4. Para executá-lo, conforme o disposto na cláusula quarta (peça 1, p. 50), foram previstos R\$ 135.183,35, sendo R\$ 131.127,35 a cargo da União e R\$ 4.056,00 a título de contrapartida municipal. Os recursos federais, por sua vez, foram liberados integralmente, em parcela única, por meio da ordem bancária 2006OB900716, emitida em 3/11/2006 (peça 1, p. 148), cujo crédito em conta bancária específica ocorreu em 7/11/2006 (peça 1, p. 112).

5. Nesse compasso, a Caixa realizou três desbloqueios para a conta vinculada da seguinte forma:

Tabela 1 – Desbloqueios para a conta vinculada

Data do desbloqueio	Repasse	Contrapartida	Valor (R\$)
10/5/2007	82.129,16	2.540,40	84.669,56

6/6/2007	20.457,30	632,76	21.090,06
14/4/2008	18.467,16	882,84	19.350,00
Total (R\$)	121.053,62	4.056,00	125.109,62

Fonte: controle de desbloqueio (peça 1, p. 110).

6. No decorrer da execução do contrato, os saques foram realizados da seguinte forma:

Tabela 2 – Saques efetuados

Data da transação	Valor (R\$)
10/5/2007	82.129,16
8/6/2007	20.457,30
14/4/2008	18.467,16
Total (R\$)	121.053,62

Fonte: extrato bancário (peça 1, p. 114, 116 e 118).

7. No decorrer da execução do contrato, a Caixa, enquanto responsável pela avaliação originária da aplicação dos recursos públicos federais à disposição do ente municipal por força da avença, fiscalizou as obras em três oportunidades, com os seguintes contornos:

a) Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE), datado de 4/5/2007 (peça 1, p. 86-92): após vistoria realizada em 27/4/2007, constatou-se que as obras estavam em ritmo lento com execução física acumulada de 64,06% do objeto previsto, correspondente a R\$ 84.669,56, e sem qualquer percentual executado referente à aquisição dos kits (meta 3) e à recuperação de áreas alteradas (meta 4);

b) Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE), datado de 28/5/2007 (peça 1, p. 94-100): a vistoria realizada em 25/5/2007 consignou que as obras estavam em ritmo normal com execução física acumulada de 80,01% do objeto previsto, correspondente a R\$ 105.759,62, com a câmara fria (meta 1) e a fábrica de doces (meta 2) concluídas e aptas para funcionamento e, no entanto, as metas 3 e 4 inexecutadas integralmente; e

c) Relatório de Acompanhamento de Empreendimento (RAE), datado de 1º/9/2008 (peça 1, p. 102-106): a vistoria realizada em 14/8/2008 identificou que a fábrica de doces (meta 2) encontrava-se em pleno funcionamento, já a câmara fria (meta 1), apesar de concluída, aguardava os equipamentos a serem adquiridos por meio do Contrato de Repasse 276.328-77/2008, para que fosse colocada em funcionamento.'

8. No encerramento do contrato repasse, a Caixa autorizou a reprogramação para suprimir a aquisição de kits para coleta de produtos não madeireiros (meta 3) e a recuperação de 43 hectares de áreas alteradas (meta 4), razão pela qual restou pactuada, ao final, a construção de uma câmara fria e de um fábrica de doces, nos termos do Parecer GIDUR/RB 673/2009, de 23/7/2009 (peça 1, p. 42-44).

9. Por meio do Ofício Gidur/RB 1815, de 3/9/2009, a Caixa informou ao conveniente que a proposta de reprogramação solicitada fora acatada, com a exclusão das metas 3 e 4 e a respectiva devolução de R\$ 22.974,99 (atualizada até 31/8/2009), com desbloqueio em 14/4/2008, bem como solicitou a apresentação da prestação de contas final do ajuste (peça 1, p. 126-130).

10. Diante disso, a fim de subsidiar a instauração da competente tomada de contas especial, a Caixa, por intermédio do Parecer Consubstanciado PA GIDUR/RB 166/2013 (peça 1, p. 6-8), concluiu da seguinte forma (com ajustes de estilo):

‘O fato que enseja a instauração de TCE refere-se à exclusão da meta 3 - Recuperação de Áreas Degradadas e da meta 4 — Aquisição de Kits de Coleta de Produção e Não Madeireiros. Para exclusão das metas e reprogramação proposta houve manifestação favorável do Gestor. Entretanto, já havia sido desbloqueado anteriormente o valor de repasse R\$ 18.467,16. Dessa forma, após consentimento do Gestor para exclusão das metas 3 e 4, caberia a Prefeitura Municipal de Capixaba

a apresentação da prestação de contas final, a devolução dos recursos da meta 3 e o restante do saldo financeiro. O contratado foi cientificado da citada irregularidade, por meio do Ofício nº 1815/2009 — GIDUR/RB, de 03/09/2009; Notificação TCE via correio com AR constando recebimento em 18/05/2012; por fim Notificação TCE, entregue e mãos, com data de 20/02/2013, sendo solicitada a correção o mais breve possível. Apesar dos esforços desta GIDUR, restaram infrutíferas as tentativas de solução do problema, o que levou à expedição de notificações, alertando a premência da instauração de TCE, caso não houvesse a regularização, (...)’

11. Consta nos autos que, em 31/7/2013, o então Prefeito do Município de Capixaba/AC, Sr. Otávio Guimarães Vareda, informou ao ministério que nenhum documento referente ao Contrato de Repasse 177.047-71/2005 (Siafi 538811) havia sido encontrado para fins de prestação de contas e, em razão disso, representou junto ao Ministério Público Federal em desfavor de seu antecessor, Sr. Joais da Silva dos Santos (peça 1, p. 135-136).

12. Consoante demonstrado no quadro de peça 1, p. 156, uma vez identificado o responsável pelo prejuízo ao erário constatado, a despeito de previamente notificado pela Caixa acerca das irregularidades constatadas com a ocorrência de dano ao erário para a apresentação de justificativas ou devolução dos recursos impugnados, o Sr. Joais da Silva dos Santos se manteve silente, conforme consignado pelo tomador (peça 1, p. 157), subsistindo, dessa forma, os motivos que legitimaram a instauração desta tomada de contas especial.

13. Caracterizadas as irregularidades e esgotadas as medidas administrativas internas sem a obtenção do ressarcimento do débito causado aos cofres da União, o órgão instaurador, em seu Relatório de Tomada de Contas Especial 14/2016, emitido em 19/1/2016 (peça 1, p. 154-158), com a indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa no instrumento de repasse em questão, pugnou pela imputação de débito ao Sr. Joais da Silva dos Santos, na condição de prefeito do ente contratado na época dos fatos, em razão da execução parcial do objeto previsto no Contrato de Repasse 177.047-71/2005 (Siafi 538811), no montante original apurado de R\$ 81.147,29.

14. De acordo com o entendimento adotado pelo tomador, a única meta que apresentou funcionalidade foi a fábrica de doces, no valor de R\$ 41.140,55. O ex-prefeito foi responsável pela execução da fábrica de gelo, contudo, não adotou as medidas necessárias para a aquisição dos equipamentos e colocá-la em funcionamento. Além disso, o gestor sacou recursos federais referentes à recuperação de áreas alteradas, porém, não a executou, tampouco devolveu os respectivos recursos, quando da solicitação da reprogramação do ajuste.

15. A Auditoria Interna da Caixa, nos termos do Parecer PA Auditoria Regional Porto Alegre 22/2016, de 3/3/2016 (peça 1, p. 162), manifestou-se pela regularidade formal do processo de tomada de contas especial, em testilha, uma vez que instruído com as peças exigidas e em conformidade com a legislação vigente.

16. O Relatório de Auditoria 474/2016 (peça 1, p. 166-169) contém a devida manifestação acerca dos quesitos mencionados no art. 4º, inciso V e § 1º, da Instrução Normativa – TCU 71, de 28 de novembro de 2012, tendo concluído aquela instância de controle pela irregularidade das contas em consonância com o entendimento adotado pelo tomador, conforme Certificado de Auditoria 474/2016 (peça 1, p. 170) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 474/2016 (peça 1, p. 171).

17. Em Pronunciamento Ministerial de peça 1, p. 178, o então Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, na forma do art. 52, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno pela irregularidade das presentes contas.

18. Uma vez remetidos os autos a este Tribunal para fins de apreciação e julgamento, em análise preliminar (peças 3-4), após as considerações técnicas acerca da apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano para fins de ressarcimento, concluiu-se pela citação nos seguintes termos a seguir transcritos:

a) irregularidade:

a.1) construção de fábrica de gelo sem adquirir os equipamentos necessários ao seu funcionamento, referente ao Contrato de Repasse 177.047-71/2005 (Siafi 538811), firmado entre a prefeitura de Capixaba/AC e a Caixa Econômica Federal, conforme consignado no Relatório de Tomada de Contas Especial 14/2016 (peça 1, p. 154-158), configurando afronta ao disposto no art. 37 da Constituição Federal;

a.2) não devolução de recursos federais referente à meta excluída do Contrato de Repasse 177.047-71/2005 (Siafi 538811), firmado entre a prefeitura de Capixaba/AC e a Caixa Econômica Federal, conforme consignado no Relatório de Tomada de Contas Especial 14/2016 (peça 1, p. 154-158), configurando afronta ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997;

b) conduta:

b.1) construir fábrica de gelo não adquirindo os equipamentos necessários ao seu funcionamento, referente ao Contrato de Repasse 177.047-71/2005 (Siafi 538811), conforme consignado no Relatório de Tomada de Contas Especial 14/2016 (peça 1, p. 154-158), situação que caracteriza infração ao disposto no art. 37 da Constituição Federal;

b.2) não devolver recursos federais, referentes à meta não executada, relacionados ao Contrato de Repasse 177.047-71/2005 (Siafi 538811), conforme consignado no Relatório de Tomada de Contas Especial 14/2016 (peça 1, p. 154-158), situação que caracteriza infração ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e ao art. 22 da Instrução Normativa/STN 01/1997;

c) nexos de causalidade:

c.1) ao receber os recursos federais e não tornar efetivo o objeto realizado, contribuiu decisivamente para o cometimento da irregularidade;

c.2) ao receber os recursos federais e não os devolver devido à meta não executada, contribuiu decisivamente para o cometimento da irregularidade;

d) culpabilidade: será avaliada quando da apreciação do mérito do processo;

e) composição do débito:

e.1)

Data	Valor R\$
14/4/2008	18.467,16 (D)
Valor atualizado	32.513,28 (D)

e.2)

Data	Valor R\$
10/5/2007	62.680,52 (D)
Valor atualizado	115.282,01 (D)

19. Sendo assim, partindo dessas premissas, em cumprimento ao pronunciamento de unidade, de 12/12/2017 (peça 4), foi promovida a citação do Sr. Joais da Silva dos Santos, mediante o Ofício 585/2017-TCU/SECEX-AC, de 13/12/2017 (peça 10), cujo recebimento em seu destino válido, na forma da lei, ocorreu em 4/1/2018, conforme evidenciado no documento de peça 15.

20. Não obstante, apesar de devidamente notificado, compulsando os autos, observa-se que o responsável epigrafado ficou-se silente perante esta Corte de Contas e, desta forma, não se manifestou quanto às irregularidades a ele imputadas, no prazo regimental fixado. Ademais, em pesquisa realizada na base de dados deste Tribunal em 27/9/2019, observa-se que não há documentos pendentes de juntada nestes autos que guardem relação com eventuais alegações de defesa apresentadas pelo responsável, ainda que intempestivas.

21. Assim, autos foram, então, encaminhados à unidade técnica para fins de instrução e consequente apreciação no mérito pelo Tribunal, após a prévia manifestação do *Parquet* de Contas.

EXAME TÉCNICO

22. O exame técnico ora proposto compreende a análise da revelia configurada, tomando como base as irregularidades a ele atribuídas em específico, no âmbito da preliminar, em cotejo com os elementos comprobatórios constantes dos autos e com argumentos que possam ser aproveitados em favor dele em manifestações colhidas na fase interna desta Tomada de Contas Especial, acaso existentes.

23. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

‘Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:

I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa”.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

24. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em ‘mãos próprias’. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal

verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

25. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

‘Acórdão 3648/2013-Segunda Câmara | Relator: Ministro José Jorge

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio.

Acórdão 1019/2008-Plenário | Relator: Ministro Benjamin Zymler

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação.

Acórdão 1526/2007-Plenário | Relator: Ministro Aroldo Cedraz

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto.’

26. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário:

‘EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.’

27. No caso vertente, consoante as informações contidas no termo de peça 9, ante o insucesso da notificação encaminhada para o endereço contido no Sistema CPF da Receita Federal, foi identificado, no âmbito do processo TC 028.615/2014-0, que o Sr. Joais da Silva dos Santos era servidor público municipal (peça 7), razão pela qual, com fundamento no § 3º do art. 4º da Resolução/TCU 170/2004, foi promovida a sua citação por meio do endereço da Prefeitura Municipal de Capixaba/AC (peças 10-11, 13 e 15).

28. Não é demais ressaltar que o Ofício 585/2017-TCU/SECEX-AC fora recebido em 4/1/2018 pelo próprio responsável, Sr. Joais da Silva dos Santos, que assim subscreveu o documento de ciência, conforme evidenciado à peça 15, de forma que se comprova devidamente a entrega do respectivo expediente citatório em consonância com a lei e a jurisprudência aplicáveis.

29. Superada a análise acerca da validade da notificação, transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

30. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

31. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob suas responsabilidades, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, 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.’

32. Com efeito, conforme análises empreendidas na fase interna e pela unidade técnica deste Tribunal no bojo da preliminar de peça 3, nos presentes autos, constatou-se a inexecução parcial do objeto com a construção da câmara fria considerada sem funcionalidade ante a ausência de equipamentos para colocá-la em funcionamento, assim como a não devolução de recursos federais referente à meta excluída do Contrato de Repasse 177.047-71/2005 (Siafi 538811), nos termos demonstrados no item 19 desta instrução.

33. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procura-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, argumentos que possam ser aproveitados em favor deles. No entanto, a despeito de notificado durante a fase apuratória, acerca do prejuízo aos cofres públicos configurado, para apresentação de justificativas com vistas ao afastamento das irregularidades detectadas pelo tomador, da mesma forma, não houve manifestação nesse sentido.

34. Não obstante o entendimento adotado em sede de instrução preliminar deste feito, compulsando os autos, observa-se que a imputação de débito decorrente da ausência de funcionalidade da câmara fria considerada devidamente construída pela Caixa não se demonstra adequada e razoável, pelas razões a seguir delineadas.

35. Em uma análise mais detida acerca do regramento firmado entre as partes no bojo do instrumento de repasse em questão (peça 1, p. 26-34), observa-se que, a rigor, a meta 1 estabelecia de forma direta a construção da câmara fria para conservação de produtos agropecuários da produção familiar, cujos contornos para sua execução foram especificados no Laudo de Análise de Equipamentos e aprovados pela Caixa, da seguinte forma (peça 1, p. 37):

Tabela 3 – Meta 1 - Construção da fábrica de gelo (câmara fria)

Itens	Descrição	Valor (R\$)
1	Serviços iniciais	1.095,33
2	Movimento de terra	417,07
3	Infraestrutura	8.918,47
4	Superestrutura	5.250,96
5	Paredes e painéis	3.470,80
6	Esquadrias de alumínio	9.794,07
7	Cobertura	7.314,28
8	Forro	1.387,66
9	Revestimento das paredes	7.998,06
10	Pisos	5.306,12
11	Instalações hidrossanitárias	5.588,09
12	Instalações elétricas	3.800,19
13	Pintura	4.174,10
14	Instalações contra incêndio	473,70
15	Serviços complementares externos	608,60

Total (R\$)	65.597,50
-------------	-----------

Fonte: laudo de análise de equipamentos (peça 1, p. 36-40).

36. Da Tabela 3 acima demonstrada, de pronto, constata-se que, desde o início, nas regras pactuadas entre as partes, não havia previsão da aquisição de equipamentos necessários para colocar em funcionamento a fábrica de gelo. O detalhamento das metas sequer especificava quais eram os itens necessários para tanto.

37. Decerto que, consoante as análises aduzidas pela Caixa durante a fase interna e o entendimento deste Tribunal, o atingimento da finalidade do contrato de repasse não se confunde com a mera conclusão da obra ou entrega do bem, sendo necessário que a sociedade usufrua do investimento público realizado. Além disso, a aplicação de recursos contratados que não tragam benefício à população implica devolução dos valores repassados.

38. Contudo, o fato é que, já no nascedouro, as regras de celebração do instrumento de repasse não delimitaram com clareza de que forma a fábrica de gelo deveria ser equipada, muito menos o valor do investimento necessário, as ações que deveriam ser empreendidas pelo ente municipal e, com isso, os resultados esperados a partir da colocação do bem em funcionamento, de modo que se tornasse possível exigir do gestor a observância e o cumprimento, conforme previamente acordado entre as partes.

39. É dizer que, *in casu*, a fábrica de gelo foi, de fato, construída e considerada válida de acordo com o previsto no plano de trabalho, consoante o acompanhamento técnico de engenharia desempenhado pela Caixa (peça 1, p. 86-106), razão pela qual inexistem elementos mínimos suficientes que demonstrem com clareza as ações esperadas do ente contratado, sem deixar dúvidas do que se pretendia realizar ou obter com o bem impugnado, e, dessa forma, permitam concluir que houve dano ao erário decorrente da ausência do uso e da operacionalização prevista no Contrato de Repasse 177.047-71/2005 (Siafi 538811).

40. De mais a mais, cabe ainda trazer à análise o entendimento insculpido no Acórdão 140/2014-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro Weder de Oliveira, no sentido de que ‘após a conclusão e fim da vigência do convênio, o objeto construído passa a integrar o patrimônio do município. Assim, danos a esse patrimônio afetam o erário municipal e não o erário federal’. E que ‘danos ocasionados a bens públicos municipais construídos ou adquiridos com recursos recebidos da União, ocorridos posteriormente à sua incorporação ao patrimônio municipal devem ser levados ao conhecimento das instâncias de controle locais’.

41. Outrossim, o Acórdão 4.202/2014-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro Weder Oliveira, registra que ‘comprovada a boa e regular aplicação dos recursos durante a vigência do convênio, incorporando-se licitamente o objeto construído ao patrimônio municipal, a discussão sobre o uso ou mau uso que posteriormente o ente federado vier a dar a esse objeto não estará sob a jurisdição desta Corte’.

42. Não se pode olvidar, ainda, do regramento contido na cláusula nona do Contrato de Repasse 177.047-71/2005 (peça 1, p. 54), *in verbis*: ‘os bens patrimoniais remanescentes, adquiridos ou produzidos em decorrência deste Contrato Repasse, previstos no Plano de Trabalho, quando da extinção deste Contrato, será de propriedade do CONTRATADO, devendo ser observada a finalidade deste Contrato de Repasse’.

43. Nos autos consta também a informação de que, para que fosse colocada em funcionamento, os equipamentos seriam adquiridos por meio do Contrato de Repasse 276.328-77/2008 (peça 1, p. 104). No entanto, os procedimentos de apuração realizados pela Caixa detectaram que o referido ajuste havia sido cancelado (peça 1, p. 108, 139 e 155).

44. Destarte, considerando a possibilidade de uso indevido e/ou ociosidade da fábrica de gelo incorporada ao patrimônio municipal, os elementos constantes dos autos podem aproveitar à ação investigatória e/ou fiscalizatória do Tribunal de Contas e do Ministério Público, ambos do estado do Acre e com jurisdição e competência para atuar perante os atos praticados pela Prefeitura Municipal de Capixaba/AC.

45. Por derradeiro, ante a análise acima empreendida, é medida que se impõe o afastamento do débito no valor original de R\$ 62.680,52 imputado ao Sr. Joais da Silva dos Santos, referente à construção de fábrica de gelo sem adquirir os equipamentos necessários ao seu funcionamento, adotando-se para parâmetro as regras estabelecidas no Contrato de Repasse 177.047-71/2005 (Siafi 538811) e a jurisprudência desta Corte de Contas.

46. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.

47. Nesse sentido, são os Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar; 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Weder de Oliveira; 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Valmir Campelo; 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer; e 731/2008-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz; dentre outros.

48. Realizado o exame acerca da revelia configurada, por último, no que se refere à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, consoante o incidente de uniformização de jurisprudência deliberado no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, aplica-se o prazo prescricional de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil vigente, a contar da data de ocorrência do fato tido por irregular.

49. No presente caso, considera-se o ato irregular praticado em 30/11/2009, adotando-se como parâmetro o prazo final para a apresentação da prestação de contas. Já o ato que ordenou a citação dos arrolados ocorreu em 12/12/2017 (peça 3), antes, portanto, do transcurso de dez anos entre esse ato e os fatos impugnados.

50. Isso porque o prejuízo ao erário decorre da não devolução de recursos públicos repassados por força da avença. Embora a data de ocorrência do dano corresponda à data do respectivo desbloqueio, poderia o agente público ter promovido a regularização até o momento em que prestou contas à contratante. A partir da prestação de contas, nasceu para a Administração Pública a pretensão para sancionar o gestor por falhas na prestação de contas encaminhada. Somente a partir desse momento, outrossim, estaria o poder público autorizado a cobrar o ressarcimento do saldo remanescente em posse do gestor.

51. Sendo assim, reconhecida a interrupção do prazo prescricional, conforme preconiza o art. 202, inciso I, do Código Civil vigente, inexistente no presente processo óbice ao exercício da ação punitiva por parte deste Tribunal.

52. Destarte, ante a análise acima dispendida, o Sr. Joais da Silva dos Santos deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e suas contas julgadas irregulares, condenando-o, ao pagamento do débito apurado e ajustado, com a imposição da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, ante a alta reprovabilidade da conduta do responsável atentatória à *accountability* pública.

CONCLUSÃO

53. Em face da análise promovida, conclui-se que os atos praticados pelo Sr. Joais da Silva dos Santos configuraram dano aos cofres públicos federais, no montante original de R\$ 18.467,16, devido à não devolução dos recursos federais referentes à meta não executada, prevista no Contrato de Repasse 177.047-71/2005 (Siafi 538811).

54. Mesmo configurada a revelia do responsável frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, é medida que se impõe dar seguimento ao processo proferindo o julgamento com os elementos até aqui presentes, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e art. 202, § 8º, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

55. No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno deste Tribunal, em se tratando de processo em que partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo esta Corte de Contas, desde logo, proferir julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º de mesma norma regimental.

56. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se como princípio básico a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

57. Destarte, desde logo, devem as contas do Sr. Joais da Silva dos Santos ser julgadas irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, procedendo-se à condenação em débito, com a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

58. Sem embargos do expendido, considerando a possibilidade de uso indevido e/ou ociosidade da fábrica de gelo incorporada ao patrimônio municipal, os elementos constantes dos autos podem aproveitar à ação investigatória e/ou fiscalizatória do Tribunal de Contas e do Ministério Público, ambos do estado do Acre e com jurisdição e competência para atuar perante os atos praticados pela Prefeitura Municipal de Capixaba/AC, deve-se, desde já, encaminhar cópia dos presentes autos àqueles.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) considerar revel o Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF: 594.911.402-72), com fundamento no § 3º, art. 12, Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c' e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF: 594.911.402-72), na condição de Prefeito do Município de Capixaba/AC (gestões 2005-2008 e 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;

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
18.467,16	14/4/2008
Valor atualizado até 27/9/2019: R\$ 34.836,45	

c) aplicar ao Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF: 594.911.402-72) 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 das notificações, 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 da dívida caso não atendidas as notificações;

e) autorizar, caso solicitado, o pagamento da dívida do Sr. Joais da Silva dos Santos (CPF: 594.911.402-72) em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o 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 o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) alertar ao responsável que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (cujas competências foram absorvidas do então Ministério do Desenvolvimento Agrário), à Caixa Econômica Federal e ao responsável para ciência, informando que a deliberação, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, estará disponível para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer as correspondentes cópias, em mídia impressa, aos interessados e aos responsáveis arrolados nestes autos;

h) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Acre, 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, informando-lhe que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

i) encaminhar cópia integral deste processo ao Tribunal de Contas do Estado do Acre e ao Ministério Público do Estado do Acre para que avaliem a pertinência de instaurar os procedimentos cabíveis, na seara de suas competências, ante a possibilidade de uso indevido e/ou ociosidade da fábrica de gelo construída com os recursos públicos previstos no Contrato de Repasse 177.047-71/2005 (Siafi 538811) e incorporada ao patrimônio do município de Capixaba/AC.”

3. O MP/TCU, representado pelo subprocurador-geral Lucas Rocha Furtado, concordou (peça 19) com a proposta apresentada.

É o relatório.