



TC 015.517/2020-9

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Poço Verde - SE

Responsável: Antonio da Fonseca Dorea (CPF: 264.992.075-00)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar, de citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, em desfavor de Antonio da Fonseca Dorea (CPF: 264.992.075-00), em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União realizadas por meio do Convênio 00038/2009, registro Siafi 705045, (peça 11) firmado entre o então denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o município de Poço Verde - SE, e que tinha por objeto o apoio financeiro para implantar o Programa de Aquisição de Alimentos – Compra Direta Local da Agricultura Familiar, por meio da aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares, que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e que se destinem ao atendimento das demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais da localidade de Poço Verde/SE.

HISTÓRICO

2. Em 9/8/2018, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 92). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 15/2019.

3. O Convênio 38/2009, registro Siafi 705045, foi firmado no valor de R\$ 973.651,61, sendo R\$ 954.178,58 à conta do concedente e R\$ 19.473,03 referentes à contrapartida do conveniente. Teve vigência de 22/12/2009 a 30/11/2012, com prazo para apresentação da prestação de contas em 29/12/2012. Os repasses efetivos da União totalizaram R\$ 1.166.218,26 (peças 13, 32 e 51).

4. A prestação de contas e complementações enviadas foram analisadas por meio dos documentos constantes nas peças 5, 9, 20, 31, 35, 40, 43, 48, 56, 58, 63, 78 e 80.

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade:

Deixar de apresentar os documentos exigidos na prestação de contas que comprometendo o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos.

6. O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

7. No relatório (peça 101), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 951.820,59, imputando-se a responsabilidade a Antonio da Fonseca Dorea, Prefeito Municipal, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.



8. Em 24/3/2020, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 103), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 104 e 105).

9. Em 31/3/2020, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 106).

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Apreciação do Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa

10. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 28/12/2011, e o responsável foi notificado sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

10.1. Antonio da Fonseca Dorea, por meio do ofício acostado à peça 61, recebido em 7/1/2013, conforme AR (peça 62).

Valor de Constituição da TCE

11. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 1.402.879,07, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

12. Informa-se que foi encontrado processo no Tribunal com o mesmo responsável:

Responsável	Processos
Antonio da Fonseca Dorea	013.569/2008-4 (REPR, encerrado), 017.572/2007-0 (MON, encerrado) e 001.004/2015-8 (TCE, encerrado)

13. Informa-se que foi encontrado débito imputável aos responsáveis em outras TCEs registradas no sistema e-TCE:

Responsável	TCEs
Antonio da Fonseca Dorea	3478/2019 (R\$ 81.753,12) - Aguardando manifestação do controle interno

14. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO



15. Da análise dos documentos presentes nos autos, verifica-se que Antonio da Fonseca Dorea (CPF: 264.992.075-00) era a pessoa responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do Convênio 38/2009, registro Siafi 705045, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 29/12/2012.

16. Verifica-se que foi dada oportunidade de defesa ao agente responsabilizado na fase interna, em obediência aos princípios constitucionais que asseguram o direito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal), conforme detalhado no item “Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN/TCU 71/2012”, subitem “Prejuízo ao Contraditório e Ampla Defesa”.

17. Entretanto, o responsável não apresentou justificativas suficientes para elidir as irregularidades e não recolheu o montante devido aos cofres do Tesouro Nacional, razão pela qual sua responsabilidade deve ser mantida.

18. Registre-se que a falha mencionada no item 5 supra será analisada da seguinte maneira:

Quadro de conversão de irregularidades	
Irregularidade apontada pelo instaurador	Irregularidade no presente processo
Deixar de apresentar os documentos exigidos na prestação de contas que comprometendo o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos.	Ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de Poço Verde /SE, no âmbito do convênio 38/2009

19. Outrossim, considerando que o Tribunal de Contas da União não está adstrito à análise realizada pela entidade concedente na fase interna da TCE, deve-se relatar que a seguinte irregularidade, causadora de dano ao erário também será avaliada nos autos:

Irregularidade no presente processo
Ausência de comprovação da aquisição de itens a serem distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias

20. De acordo com as análises empreendidas nesta fase instrutória, as irregularidades descritas no relatório do tomador, bem como as respectivas condutas identificadas, que deram origem a esta TCE, podem ser melhor descritas da forma que se segue. A estrutura adotada nesta instrução reflete a matriz de responsabilização (peça logo anterior a esta nos autos do processo):

20.1. **Irregularidade 1:** ausência de comprovação da aquisição de itens a serem distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias.

20.1.1. Fundamentação para o encaminhamento: Conforme Parecer Técnico 73/2016 (peça 78), foram feitas as seguintes constatações: a) com relação aos gastos com material de consumo, em que estavam previstos gastos com a aquisição de combustível para o deslocamento da equipe de acompanhamento, assistência técnica, compra de produtos e transporte e distribuição dos alimentos entre as entidades beneficiárias, não foram trazidos aos autos documentos básicos para a efetiva comprovação da referida meta, tais como comprovantes fiscais dos pagamentos, média de quilômetros percorridos pelo veículo a cada viagem, tipo de combustível utilizado, preço do litro do combustível e consumo total durante toda a vigência do convênio; b) no que tange à etapa/fase 1.1 – Agricultores Familiares, na qual estava previsto atender 94 agricultores, na relação de pagamentos inserida no Siconv consta a participação de 136 agricultores. Embora existam comprovantes fiscais das despesas, o parecer técnico deve lastrear-se igualmente no exame do cumprimento dos procedimentos estabelecidos para a execução das metas físicas pactuadas e do uso dos bens adquiridos, serviços contratados e dos alimentos comprados na finalidade prevista. Nesse sentido, a mera aquisição de alimentos ou serviços não é suficiente para estabelecer o aludido nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos e a execução do objeto do ajuste; c) em relação à etapa/fase 1.2 – Entidades e Equipamentos Públicos Beneficiários, não foram enviados os relatórios produzidos pelas entidades participantes do programa, atestando o



recebimento dos produtos, nos quais deveriam constar o nome da entidade, endereço, telefone, responsável, público alvo, tipo e quantidade de alimentos recebidos, além de um breve relato acerca dos pontos positivos e negativos percebidos durante a execução, assinado pelo responsável pela entidade, com o fim de comprovar a execução da meta e doação de alimentos; d) em relação à etapa/fase 1.4 – alimentos adquiridos, o convenente não comprovou a quantidade de toneladas de alimentos doados às entidades, em vista de não ter sido enviado os relatórios das entidades, mas apenas algumas planilhas, que são inidôneas para estabelecer o necessário nexo de causalidade, em virtude do seu reduzido valor probatório, uma vez que não especificam a quantidade de alimentos doados, os nomes dos responsáveis com a respectiva assinatura e o CNBPJ de cada entidade.

20.1.1.1. A comprovação da aquisição de itens a serem distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias é necessário para comprovar a efetiva execução do Convênio 38/2009. A não comprovação resulta em presunção de dano ao erário devendo ser objeto de citação.

20.1.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 80, 91, 26 e 78.

20.1.3. Normas infringidas: Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93, do Decreto-lei 200; Termo do Convênio 38/2009 - SESAN.

20.1.4. Débitos relacionados ao responsável Antonio da Fonseca Dorea (CPF: 264.992.075-00):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
28/12/2009	212.039,68	D1
4/11/2010	212.039,68	D2
28/12/2011	212.039,68	D3
28/12/2011	318.059,53	D4
30/1/2013	2.357,98	C1

Valor atualizado do débito (sem juros) em 20/5/2020: R\$ 1.566.361,35

20.1.5. Cofre credor: Tesouro Nacional.

20.1.6. **Responsável:** Antônio da Fonseca Dorea (CPF: 264.992.075-00).

20.1.6.1. **Conduta:** nas parcelas D1 a D4 – não comprovar a aquisição de itens que deveriam ser distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias.

20.1.6.2. Nexo de causalidade: Ao não comprovar a aquisição de itens que deveriam ser distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias, impediu-se a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do instrumento em questão, resultando em presunção de dano ao erário.

20.1.6.3. Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar a aquisição de itens que deveriam ser distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias, conforme estabelecido nas normas aplicáveis.

20.1.7. Encaminhamento: citação.

20.2. **Irregularidade 2:** ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de Poço Verde - SE, no âmbito do convênio 38/2009.

20.2.1. Fundamentação para o encaminhamento: O Parecer Financeiro 32/2018 (peça 91), aprovou o montante de R\$ 2.357,98, referente aos valores devolvidos aos cofres do Tesouro Nacional em 30/1/2013, e reprovou o montante de R\$ 951.820,60, uma vez que a documentação encaminhada não apresentou subsídios suficientes para comprovar a execução física do convênio. Dessa forma, houve



irregularidade que impediu a verificação da execução financeira do ajuste configurada pela não apresentação da prestação de contas em sua integralidade.

20.2.1.1. A conduta do administrador que apresenta a prestação de contas em forma incompleta configura violação ao princípio do dever de prestar contas, notadamente quanto à necessidade de apresentar documentação capaz de comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados. A prestação de contas incompleta também representa uma violação de normas e princípios constitucionais e legais fundamentais, a exemplo dos da legalidade, moralidade e publicidade, ensejando, pela gravidade que alberga, punição ao responsável pelo ato faltoso.

20.2.1.2. No caso concreto, verifica-se a ausência da relação dos pagamentos efetuados, impedindo a aferição do nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e os desembolsos constantes do extrato bancário.

20.2.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 78, 26, 80 e 91.

20.2.3. Normas infringidas: Art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66, caput, do Decreto 93.872/1986, Cláusula Décima do Termo de Convênio 38/2009.

20.2.4. Débitos relacionados ao responsável Antônio da Fonseca Dorea (CPF: 264.992.075-00):

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
28/12/2009	212.039,68	D1
4/11/2010	212.039,68	D2
28/12/2011	212.039,68	D3
28/12/2011	318.059,53	D4
30/1/2013	2.357,98	C1

Valor atualizado do débito (sem juros) em 20/5/2020: R\$ 1.566.361,35

20.2.5. Cofre credor: Tesouro Nacional.

20.2.6. **Responsável:** Antônio da Fonseca Dorea (CPF: 264.992.075-00).

20.2.6.1. **Conduta:** nas parcelas D1 a D4 – apresentar de forma incompleta a documentação relativa à prestação de contas dos recursos federais repassados por meio do instrumento em questão.

20.2.6.2. Nexo de causalidade: a apresentação incompleta da documentação da prestação de contas impediu a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, no âmbito do instrumento em questão, resultando em presunção de dano ao erário.

20.2.6.3. Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, apresentar a prestação de contas contendo todos os documentos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, conforme estabelecido nas normas aplicáveis.

20.2.7. Encaminhamento: citação.

21. Deve-se enfatizar que os seguintes débitos estão associados a mais de uma irregularidade: D1, D2, D3, D4 e C1.

22. Em razão das irregularidades apontadas encontrarem-se devidamente demonstradas, deve ser citado o responsável, Antônio da Fonseca Dorea, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher o valor total do débito quantificado.



Prescrição da Pretensão Punitiva

23. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

24. No caso em exame, a perspectiva de aplicação de penalidade ao responsável dificilmente será alcançada pela prescrição, uma vez que a irregularidade sancionada deu-se em 28/12/2011 e o ato de ordenação da citação muito provavelmente ocorrerá em prazo inferior a dez anos.

Informações Adicionais

25. Informa-se, ainda, que há delegação de competência do relator deste feito, Aroldo Cedraz, para a citação e audiência propostas, nos termos da portaria AC 1, de 11/1/2017.

CONCLUSÃO

26. A partir dos elementos constantes nos autos e do exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico”, foi possível definir a responsabilidade de Antônio da Fonseca Dorea, e quantificar adequadamente o débito a ele atribuído, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) realizar a **citação**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, o responsável abaixo indicado, em decorrência das condutas praticadas, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres especificados, a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, que geraram as irregularidades demonstradas a seguir:

Débito relacionado somente ao responsável Antonio da Fonseca Dorea (CPF: 264.992.075-00), Prefeito Municipal, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

Irregularidade 1: ausência de comprovação da aquisição de itens a serem distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 80, 91, 26 e 78.

Normas infringidas: Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93, do Decreto-lei 200; Termo do Convênio 38/2009 - SESAN.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
28/12/2009	212.039,68	D1
4/11/2010	212.039,68	D2
28/12/2011	212.039,68	D3
28/12/2011	318.059,53	D4
30/1/2013	2.357,98	C1



Valor atualizado do débito (sem juros) em 9/4/2020: R\$ 1.570.064,83

Conduta: nas parcelas D1 a D4 – não comprovar a aquisição de itens que deveriam ser distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias.

Nexo de causalidade: Ao não comprovar a aquisição de itens que deveriam ser distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias, impediu-se a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados no âmbito do instrumento em questão, resultando em presunção de dano ao erário.

Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que a responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, comprovar a aquisição de itens que deveriam ser distribuídos a pessoas ou entidades beneficiárias, conforme estabelecido nas normas aplicáveis.

Irregularidade 2: ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos federais repassados ao município de Poço Verde /SE, no âmbito do convênio 38/2009.

Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 78, 26, 80 e 91.

Normas infringidas: Art. 37, caput, c/c o art. 70, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93 do Decreto-lei 200/1967; art. 66, caput, do Decreto 93.872/1986, Cláusula Décima do Termo de Convênio 38/2009.

Cofre credor: Tesouro Nacional.

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
28/12/2009	212.039,68	D1
4/11/2010	212.039,68	D2
28/12/2011	212.039,68	D3
28/12/2011	318.059,53	D4
30/1/2013	2.357,98	C1

Valor atualizado do débito (sem juros) em 20/5/2020: R\$ 1.566.361,35

Conduta: nas parcelas D1 a D4 – apresentar de forma incompleta a documentação relativa à prestação de contas dos recursos federais repassados por meio do instrumento em questão.

Nexo de causalidade: a apresentação incompleta da documentação da prestação de contas impediu a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, no âmbito do instrumento em questão, resultando em presunção de dano ao erário.

Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, apresentar a prestação de contas contendo todos os documentos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, conforme estabelecido nas normas aplicáveis.

b) informar ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VI, da Resolução TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente sanará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, e ao art. 12, inciso VII, da Resolução TCU 170/2004, que o não atendimento à citação ou à audiência implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial

SecexTCE,
em 20 de maio de 2020.

(Assinado eletronicamente)
AMANDA SOARES DIAS LAGO
AUFC – Matrícula TCU 7713-5