

VOTO

Conforme consignado no relatório precedente, esta Tomada de Contas Especial foi instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, em desfavor do Sr. Abrahão Costa Martins, ex-Prefeito (gestão 2009/2012), do Sr. Frederico Henrique de Melo, ex-Prefeito (gestão 2013/2016) e do Sr. Antônio Carlos Martins Reis, Prefeito atual (primeira gestão 2017/2020).

2. O motivo da instauração foi a omissão no dever de prestar contas das despesas realizadas por meio do Termo de Compromisso 03156/2012, firmado entre o FNDE e o Município de Miranorte – TO (peça 14), com vigência de 23/5/2012 a 30/6/2015, cujo prazo final para apresentação da prestação de contas foi em 30/5/2017.

3. Estando os autos no TCU, concluiu-se pela citação e audiência nos termos relatados na instrução preliminar à peça 32.

4. O **Sr. Abrahão Costa Martins** foi citado pela “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Miranorte - TO, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do termo de compromisso descrito como ‘Executar as ações relativas a(s) unidade(s) de educação infantil, de acordo com as especificações do(s) projeto(s) aprovado(s) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE e em conformidade com os requisitos da lei supramencionada e demais condicionantes. PAC II - PROINFÂNCIA OBRAS CONSTRUCAO (24881) PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 001’, no período de 23/5/2012 a 30/6/2015, cujo prazo encerrou-se em 30/5/2017”.

5. Transcorrido o prazo regimental fixado, o responsável, Sr. Abrahão Costa Martins, manteve-se inerte, de modo que resta considerá-lo revel e dar prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

6. Em relação ao **Sr. Frederico Henrique de Melo**, ex-Prefeito (gestão 2013/2016), este foi citado pela “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Miranorte - TO, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos, no âmbito do termo de compromisso descrito como "Executar as ações relativas a(s) unidade(s) de educação infantil, de acordo com as especificações do(s) projeto(s) aprovado(s) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE e em conformidade com os requisitos da lei supramencionada e demais condicionantes. PAC II - PROINFÂNCIA OBRAS CONSTRUCAO (24881) PAC 2 - CRECHE/PRÉ-ESCOLA 001", no período de 23/5/2012 a 30/6/2015, cujo prazo encerrou-se em 30/5/2017.

7. Em sua defesa, o Sr. Frederico Henrique de Melo alegou, em síntese, que:

a) foi o responsável pela gestão dos recursos no valor total de R\$ 532.000,00;

b) o primeiro contrato foi executado na Gestão do Ex-Prefeito Abrahão Costa Martins, firmado com a Construtora Araújo e Luz Ltda.;

c) as movimentações irregulares apontadas no Parecer Técnico de 26/3/2019 (peça 97) dizem respeito à gestão de seu antecessor, Sr. Abrahão Costa Martins, no total de R\$ 237.460,00 (duzentos e trinta e sete mil, quatrocentos e sessenta reais) e que isso teria implicado na impossibilidade de prestar contas, no período;

d) protocolizou, em junho do ano de 2013, a competente Representação contra seu antecessor junto ao Ministério Público Federal no Tocantins;

- e) no tocante ao numerário recebido pelo próprio responsável, em sua gestão (R\$ 280.000,00, em 14/1/2014; R\$ 140.000,00, em 7/4/2014; e R\$ 112.000,00, em 24/9/2015), foram devidamente aplicados no mercado financeiro enquanto não utilizados e, durante sua gestão, foram feitos à empresa Brascon Construtora e Eletroficações Ltda. oito pagamentos alusivos a sete medições, que somam um total de R\$ 541.239,01 (quinhentos e quarenta e um mil, duzentos e trinta e nove reais e um centavos);
- f) no transcurso da obra, foi alertado pelo FNDE da possibilidade de divergências entre o quantitativo de serviços efetivamente executados e o quantitativo informado no sistema SIMEC (que gera a liberação dos recursos para pagamento de obra);
- g) o cotejamento realizado revelou registro a maior no sistema de 14,14% do que tinha sido efetivamente executado, gerando pagamentos a maior de R\$ 157.592,52 (cento e cinquenta e sete mil, quinhentos e noventa e dois reais e cinquenta e dois centavos) para a empresa contratada para execução da obra;
- h) a culpa pelas divergências identificadas seria do Engenheiro responsável pela obra, Sr. José Carlos e da arquiteta Carolina Ferreira de Melo Ferraz;
- i) ao violar as cláusulas contratuais, a empresa BRASCON, deu causa à rescisão do contrato de empreitada, gerando o dever de suportar os ônus da sua inadimplência, dentre os quais se inseriu a restituição do valor recebido a maior, tomando as medidas judiciais para o resguardo do patrimônio público; e
- j) não concorreu para o pagamento indevido à citada empresa BRASCON, nem se beneficiou sob qualquer forma, direta ou indiretamente desse fato.

8. Em sua análise, a Unidade Técnica afastou as irregularidades referentes à gestão de seu antecessor, Abrahão Costa Martins, mas propôs rejeitar as alegações de defesa do Sr. Frederico Henrique de Melo, uma vez que a diferença entre o percentual pago da obra e o percentual efetivamente executado, não corresponderia aos percentuais indicados pelo FNDE. Em Parecer Técnico, o FNDE quantificou em apenas 33,58 o percentual de obra realizada, na data de 30/6/2016 (peça 132, p. 17), distante, portanto, do percentual referenciado pelo responsável, que seria de 58,13% (peça 46, p. 17).

9. Sobre essa questão, assim se manifestou a SecexTCE em sua instrução de peça 141:

“63. Quanto à diferença de percentual da obra pago e o percentual efetivamente executado (parágrafos 51/59), temos que o parecer técnico utilizado pelo Sr. Frederico Melo não corresponde aos percentuais encontrados pela fiscalização do FNDE. Essa fiscalização quantificou em 33,58% de obra realizada, na data de 30/6/2016 (peça 132, p. 17), no entanto, o parecer referenciado informou 58,13% (peça 46, p. 17). O último pagamento feito à empreiteira pelo responsável está datado de 11/5/2016 (peça 46, p. 6), logo anterior à fiscalização do FNDE e termo final de execução da obra pela empreiteira. **Há uma grosseira divergência entre os percentuais encontrados.**

64. Nesta questão, **temos que o relatório de fiscalização do FNDE foi elaborado por equipe competente do repassador, lastreado em papéis de trabalho chancelados pelos dirigentes da entidade e goza de fé pública.** Por seu turno, o parecer em que o responsável fundou suas alegações **não foi sequer juntado aos autos**, e ainda que o tivesse sido, traz consigo presumido conflito de interesses, visto ter sido elaborado pelo próprio prestador de contas (Município) em grau de defesa pela irregularidade constatada – execução parcial do objeto. **Somos por não acolher a defesa quanto ao percentual de inexecução da obra, estabelecendo-se como dados verídicos precisos aqueles informados pelo FNDE em seu relatório de fiscalização (33,58% de obra realizada).**” (os grifos não constam do original)

10. Assim, a despeito de todas as alegações apresentadas pelo responsável, Sr. Frederico Henrique de Melo, inclusive lançando a responsabilidade pelas medições incorretas para o engenheiro e para a arquiteta, o fato é que os recursos confiados à gestão do Sr. Frederico Henrique de Melo pelo FNDE restaram absolutamente perdidos. Em momento algum foi demonstrado em que medida teria havido qualquer proveito do que foi executado para a comunidade, de modo que o objetivo do Termo de Compromisso 03156/2012 não foi alcançado e não resultou no esperado benefício para a comunidade local. Vale destacar o trecho do Relatório do Parecer Técnico lançado à peça 132, p. 17:

“Análise da equipe:

Conforme verificado no SIMEC - Obras 2.0, a obra encontra com status de "**obra inacabada**" tendo **33,58% de execução física**, de acordo com a última vistoria realizada e inserida no sistema por empresa contratada pelo FNDE em 30/06/2016.” (o grifo não consta do original)

11. Assim, em relação aos responsáveis, Sr. Abrahão Costa Martins e Sr. Frederico Henrique de Melo, acolho o exame e a proposta de encaminhamento da SecexTCE, que contou com a anuência do Ministério Público junto ao Tribunal, e incluo seus fundamentos às minhas próprias razões de decidir.

12. Inexistindo, portanto, elementos que demonstrem a boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta desses responsáveis, não há outro encaminhamento a ser dado ao presente processo que não o julgamento pela irregularidade de suas contas especiais, condenando-os pelo débito apurado nestes autos, além de aplicar-lhes a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cujo valor, em face do montante atualizado do débito, fixo, individualmente, em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para o Sr. Abrahão Costa Martins e em R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para o Sr. Frederico Henrique de Melo.

13. Quanto à defesa apresentada pelo **Sr. Antônio Carlos Martins Reis**, Prefeito (gestão 2017/2020), o tomador de contas concluiu pela sua corresponsabilidade em virtude de a prestação de contas do Termo de Compromisso 03156/2012 ter-se estendido até 30/5/2017, dentro do período de seu mandato, sem que restasse comprovados o envio da prestação de contas ou a adoção das medidas competentes de resguardo ao Erário.

14. Regularmente instado a se manifestar, por meio de Audiência (Ofício 13717/2019-TCU/SePROC - peça 39), o Sr. Antônio Carlos Martins Reis, esclareceu, em síntese, que: a) a documentação encontrada no acervo do Município não era suficiente para consolidar a prestação de contas; b) diante dos fatos, em 9/4/2019, o Município interpôs Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa contra os ex-prefeitos, tendo comunicado ao FNDE que o Município adotou as medidas legais para resguardo ao Erário.

15. Em seu exame, a SecexTCE entendeu pelo não acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antônio Carlos Martins Reis, pelas seguintes razões:

“39. Destarte, somos por não acolher a justificativa, pois, prestar contas de recursos públicos é um dos mais elevados deveres do gestor público. *In casu*, a demora no cumprimento dessa obrigação, ou da tentativa de proteger o erário mediante representação ao Ministério Público Federal evidencia desídia, que enseja apenação pelo Tribunal.”

16. Nesse particular, o Ministério Público junto ao Tribunal, representado pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, dissentiu da conclusão da SecexTCE pelos seguintes fundamentos:

“Importante realçar a informação inicial que consta no primeiro parágrafo acima transcrito: o ‘responsável juntou cópia de representação junto ao Ministério Público Federal protocolizada em 25/4/2019, antes da audiência encaminhada pelo Tribunal’.

Dúvida não há que houve intempestividade na apresentação das contas e que isto constitui falta do gestor. Contudo, com as devidas vênias, entendemos que a medida proposta é demasiadamente rigorosa, não se amoldando aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

O próprio Regimento Interno do TCU define os contornos para a caracterização da omissão, ao expressamente se referir à apresentação das contas **posteriormente** à citação (art. 209, § 4º). Nesta hipótese (contas apresentadas após a citação), se afastado o débito e ausente justificativa para a omissão, incidirá a aplicação de multa e o juízo de irregularidade das contas. Vale reproduzir o conteúdo do dispositivo regimental:

Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, bem como instado a justificar essa omissão, a apresentação posterior das contas, sem justificativa para a falta, não elidirá a respectiva irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação comprobatória das despesas esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos, sem prejuízo de aplicação da multa prevista no inciso I do art. 268.

A jurisprudência do Tribunal parece ser sólida na questão, compreendendo que prestação de contas a destempo, mas até o momento anterior ao da citação, configura intempestividade no dever de prestar contas; a omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade. Confira-se o que diz o repositório da Jurisprudência Selecionada da Corte:

A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação por essa irregularidade. Prestadas as contas antes de expedida a comunicação por parte do Tribunal, não há que se falar em incidência do art. 209, § 4º, do Regimento Interno do TCU, por falta do suporte fático delimitado pela norma.

(Acórdão 7471/2015-Primeira Câmara, Relator: Benjamin Zymler)

(Acórdão 438/2016-Segunda Câmara, Revisor: Marcos Bemquerer)

A omissão no dever de prestar contas fica caracterizada apenas a partir da citação feita pelo TCU. A apresentação da prestação de contas até o momento anterior ao da citação configura intempestividade no dever de prestar contas e deve ser considerada falha formal, hipótese que, aliada à demonstração da adequada e integral aplicação dos recursos, conduz ao julgamento das contas pela regularidade com ressalvas

(Acórdão 5910/2016-Segunda Câmara, Relator: Augusto Nardes)

(Acórdão 10891/2020-Primeira Câmara, Relator: Augusto Sherman)

(Acórdão 1792/2020-Primeira Câmara, Relator: Weder de Oliveira)

A citação pelo TCU é o marco temporal a partir do qual a apresentação da prestação de contas não descaracteriza a omissão.

(Acórdão 4816/2017-Segunda Câmara, Relator: Ana Arraes)

O fato de a medida processual ter sido audiência, e não citação, não altera a lógica estabelecida no texto regimental (que se fere apenas à citação).

Com essas considerações, opinamos no sentido de julgar regulares com ressalva as contas de Antônio Carlos Martins Reis, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação parcial.”

17. Do exame destes autos, considerando que o Termo de Compromisso 03156/2012 passou por duas gestões sem apresentar qualquer proveito à comunidade, recaindo o prazo para prestação de contas ao início de uma gestão sucessora quando diversas irregularidades já haviam sido praticadas, restando a quem nada geriu dos recursos a obrigação de prestar contas, acredito que, neste caso, é possível relevar o atraso das providências adotadas pelo Sr. Antônio Carlos Martins Reis, que representou ao Ministério Público Federal, em 25/4/2019, antes, portanto, da audiência encaminhada pelo Tribunal.

18. Com essas observações, com as vênias à SecexTCE, alinho-me ao entendimento apresentado pelo ilustre representante do Ministério Público junto ao Tribunal para afastar a responsabilidade do Sr. Antônio Carlos Martins Reis e julgar suas contas regulares com ressalva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, dando-lhe quitação parcial.

19. No mais, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.442/92, deve ser remetida cópia dos autos ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Tocantins, para as providências que entender cabíveis.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de abril de 2022.

AROLDO CEDRAZ
Relator