

Proposta de Deliberação

O Ministério do Turismo instaurou esta tomada de contas especial, em desfavor dos Srs. Luís Antônio de Araújo (administração 2009-2012) e Adenilson Pereira de Arruda (administração 2013-2016), ex-prefeitos do município de Salgadinho/PE, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, por omissão no dever de prestar contas relativo ao convênio 456/2011¹, cujo objeto fora descrito como “ações de promoção turística do Município Salgadinho”.

2. O convênio foi firmado no valor de R\$ 208.430,00,00, sendo R\$ 200.000,00 à conta de repasse de recursos federais do ministério, dos quais foi efetivamente transferida, em 10/9/2012, a parcela de R\$ 161.404,80, e aporte de contrapartida do município no valor de R\$ 8.430,00. O ajuste vigorou de 20/12/2011 a 10/9/2013, com prazo para apresentação da prestação de contas encerrado em 10/10/2013. Em 17/7/2014, o município restituiu R\$ 51.072,90 à União, a título de saldo do convênio².

3. Conforme parecer técnico 49, de 20/12/2013, e nota técnica de análise financeira 240, de 3/3/2016, a prestação de contas não foi apresentada pelo município conveniente, embora solicitada por meio do ofício 78/2013, lançando-se a inadimplência pela não comprovação da aplicação dos recursos transferidos³.

4. Diante da não apresentação da prestação de contas, foram notificados o município, o Sr. Luís Antônio de Araújo e o Sr. Adenilson Pereira de Arruda⁴. Não havendo resposta às notificações, instaurou-se a tomada de contas especial, em 25/7/2016⁵.

5. O tomador de contas especial concluiu por responsabilizar os Srs. Luís Antônio de Araújo e Adenilson Pereira de Arruda em virtude de “impugnação total das despesas, decorrente das irregularidades na execução física do objeto”, quantificando-se o débito original no valor de R\$ 161.404,80⁶.

6. A Controladoria-Geral da União acolheu as conclusões do tomador de contas e emitiu relatório, parecer e certificado⁷. O ministro de Estado do Turismo atestou ciência do processo⁸.

II

7. Neste Tribunal, foram citados, solidariamente, os Srs. Luís Antônio de Araújo e Adenilson Pereira de Arruda, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Salgadinho/PE, conforme tabela a seguir:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)	Identificador da parcela
12/9/2012	161.404,80	Débito
19/7/2014	51.072,90	Crédito

8. Foi também promovida audiência do Sr. Adenilson Pereira de Arruda, na qualidade de prefeito sucessor, em cuja administração findou o prazo para encaminhar a prestação de contas ao concedente, sem que essa obrigação tenha sido adimplida.

9. Transcorrido o prazo para resposta, Adenilson Pereira de Arruda permaneceu silente; Luís Antônio de Araújo apresentou alegações de defesa.

¹ Siafi 764037, peça 8.

² Peça 109, p. 317.

³ Peça 29.

⁴ Peças 34 e 42, 30/6/2016 e 30/8/2017.

⁵ Peça 36.

⁶ Relatórios de TCE 103/2017 (peça 79) e 284/2019 (peça 73).

⁷ Peças 80-82.

⁸ Peça 83.

10. Após as devidas análises, consoante reproduzido no relatório precedente a esta proposta de deliberação, os argumentos de defesa foram rejeitados pela unidade instrutiva. Dessas análises, cujas conclusões acolho e incluo como minhas razões de decidir, destaco:

“34. Análise do argumento 1:

(...)

34.3. Compulsando o extrato bancário da conta vinculada do convênio sob exame, podemos constatar que, diferentemente do informado pela defesa, a totalidade dos recursos recebidos no âmbito do ajuste foi despendida ainda na gestão do responsável epígrafado, por meio de transferências bancárias ordenadas em 20/11 e 28/12/2012 (peça 65, p. 4).

34.4. De igual modo, verificou-se que a única nota fiscal contida nos documentos enviados pela defesa foi emitida, em 17/12/2012 (peça 109, p. 17), durante sua gestão, fato que evidencia que o Sr. Luís Antonio, além de signatário do ajuste (peça 8, p. 17) fora também o responsável pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do Convênio 456/2011.

(...)

36. Análise do argumento 2:

36.1. A caracterização de omissão por parte do prefeito sucessor não tem o condão de afastar a responsabilidade do Sr. Luís Antonio por comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos objeto desta análise, haja vista que, conforme consignado nos parágrafos anteriores, os recursos federais foram integralmente despendidos na sua gestão. Com efeito, o dever específico de apresentar a prestação de contas de determinada transferência governamental não se confunde com o dever geral de comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos incidente sobre o administrador público, conforme estabelecido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

36.2. Dessa forma, não se atribui ao prefeito executor a violação do dever de elaborar e encaminhar a prestação de contas formal do convênio, pois seu mandato se extinguiu antes do fim do prazo para encaminhar a prestação de contas. Nada obstante, tal circunstância não afasta seu dever legal de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos por ele administrados.

(...)

48. Análise do argumento 8:

48.1. A prestação de contas dos gestores de recursos públicos, pressupõe o cumprimento de requisitos. Para que as contas sejam julgadas regulares, ainda que com ressalvas, deve-se atender às três acepções da prestação de contas, quais sejam: i) consecução da integralidade do objeto; ii) apresentação da prestação de contas com documentação idônea e apta a comprovar a regularidade das despesas executadas; e iii) o nexos de causalidade entre os recursos alocados ao objeto e a sua realização, estabelecido por linha contínua e demonstrável, que se inicia na liberação do repassador e termina na realização do objeto; comprovando, inequivocamente, que o mesmo foi realizado com os recursos a ele destinados, integralmente nele aplicados ou oportunamente devolvidos, em sua acepção financeira.

48.2. Dessa forma, com vistas a examinar o atingimento ou não do objeto do convênio em epígrafe, verificou-se que, de acordo com o plano de trabalho (peças 1 e 67), o objetivo do projeto era divulgar e promover o destino turístico do Município de Salgadinho no mercado nacional, por meio da produção e distribuição de material promocional, de modo a disponibilizar informações históricas e turísticas, conforme etapas e metas abaixo reproduzidas:

Meta 1 – Produção de material promocional		
	Itens	Valor
Etapas 1	Produção de folder promocional	85.560,00

Etapa 2	Produção de mapa tipo folder	82.570,00
Meta 2 – Ativação da campanha de distribuição por meio da produção de material de apoio		
Etapa 1	Produção de camisetas	24.800,00
Etapa 2	Produção de cartazes	15.500,00

48.3. Contudo, passando em revista os elementos trazidos aos autos pela defesa (peças 109 e 110), bem como as demais peças do processo, constatou-se que os mesmos não são suficientes para comprovar a execução do ajuste da forma inequívoca tal qual pactuado no plano de trabalho. Nesse sentido, a única nota fiscal apresentada não possui atesto de recebimento dos serviços (peça 109, p. 17). A proposta de preços não tem data nem prazo de validade (peça 109, p. 50) e uma cópia do que seriam os folders produzidos (peça 109, p. 51-54 e peça 110, p. 1-10) não permitem estabelecer uma vinculação com o convênio sob exame, porquanto inviabilizam um exame do atendimento às especificações dos itens contidas no plano de trabalho (peça 67).

48.4. Além disso, oportuno destacar que os documentos carreados aos autos (peças 109 e 110) pelo responsável nessa etapa de alegações de defesa foram apresentados de forma extemporânea, fato que não descaracteriza sua omissão no dever de prestação de contas dos recursos federais que lhes foram repassados. De igual modo, verificou-se que os documentos constantes na página do Convênio 456/2011 no Siconv consistem apenas em pareceres técnicos inseridos pelo próprio órgão instaurador.

48.5. Nesse sentido, a prestação de contas deveria ser composta pelos elementos comprobatórios da execução dos serviços inerentes a cada etapa e meta contidas no plano de trabalho (peças 1 e 67), tais como: exemplares das peças promocionais produzidas, documentos emitidos pelas empresas contratadas atestando a criação e produção das peças, documentos emitidos pelo conveniente atestando o recebimento das peças e a destinação dada às mesmas, informações sobre licitações, contratos, pagamentos e notas fiscais.

48.6. Além disso, o valor total (R\$ 177.668,38) das transferências bancárias ordenadas em 20/11 e 28/12/2012 (peça 65, p. 4) não corresponde ao valor (R\$ 206.045,50) da Nota Fiscal 75, datada de 17/12/2012 (peça 109, p. 17).

48.7. Nesse contexto, importante destacar que a jurisprudência desta Corte de Contas 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 comprobatórios dessas despesas.

48.8. 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.

48.9. Portanto, as alegações de defesa apresentadas não devem ser acolhidas”.

11. Além disso, a secretaria considerou afastada a responsabilidade do Sr. Adenilson pelo dano ao erário quantificado neste processo, uma vez “que os recursos repassados pelo Ministério do Turismo ao Município de Salgadinho/PE foram integralmente recebidos e executados na gestão do prefeito antecessor”. Entendeu, porém, que subsiste a irregularidade do prefeito sucessor no que se refere à não apresentação da documentação da prestação de contas, sem justificativas.

12. Nesse contexto, a extinta SecexTCE, no mérito, propôs, essencialmente, julgar irregulares as contas de ambos os responsáveis arrolados no processo, condenar o Sr. Luís Antônio de Araújo ao pagamento do débito imputado na citação e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Ao Sr. Adenilson Pereira de Arruda, aplicar a multa prevista no art. 58, I, da mesma lei.

13. O Ministério Público de Contas (MP/TCU), representando pelo procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, concordou com os encaminhamentos da secretaria⁹.

III

14. Quando do exame sobre a prescrição realizada no processo pela unidade instrutiva, prevalecia a jurisprudência desta Corte consubstanciada no enunciado da Súmula TCU 282: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”; e no acórdão 1441/2016-Plenário, no sentido de que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (decenal), contada da data da ocorrência da irregularidade sancionada, interrompida com o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte.

15. Com esses fundamentos, a então SecexTCE sequer cogitou a ocorrência da prescrição ressarcitória e foi taxativa em considerar a inoccorrência da prescrição punitiva, por entender que a irregularidade sancionada ocorreu em 12/9/2012 (transferências dos recursos federais) [a omissão foi caracterizada em 10/10/2013], e a ordenação da citação/audiência dos responsáveis data de 30/9/2019¹⁰.

16. Nesta fase do processo, faz-se necessário um reexame da prescrição, haja vista a superveniente publicação da Resolução TCU 344/2022, que fixou em 5 anos a prescrição das pretensões de ressarcimento e punitiva do Tribunal.

17. No que interessa ao caso em análise, o art. 4º, I, da referida norma estabelece que um dos prazos para a contagem da prescrição é a data em que as contas deveriam ter sido apresentadas, no caso de omissão de prestação de contas (neste processo, em 10/10/2013).

18. Os incisos I e II do art. 5º dispõem, respectivamente, que a prescrição se interrompe: I – pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital; e II – por qualquer ato inequívoco de apuração do fato.

19. Dispôs ainda essa resolução, em seu art. 8º, que incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho.

20. No presente caso, conforme os fatos abaixo demonstrados e com base nos parâmetros delineados pela Resolução TCU 344/2022, não ocorreu a prescrição ressarcitória, nem a punitiva quinquenária (comum), tampouco a trienal (intercorrente):

Data	Fato	Peça
10/10/2013	Final do prazo para apresentar a prestação de contas	85
20/12/2013	Parecer técnico 49/2013-	29
3/3/2016	Análise financeira 240/2016	30
30/6/2016	Notificação da omissão da prestação de contas	34
30/8/2017	Notificação da omissão da prestação de contas	42
25/7/2016	Instauração da TCE	36
29/3/2019	Relatório de auditoria do controle interno – 293/2019	80
23/5/2019	Autuação da TCE no Tribunal	84
30/9/2019	Ordenação da citação/audiência dos responsáveis	88

IV

21. Quanto ao exame das alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Luís Antônio de Araújo, acompanho as análises e os pareceres convergentes emitidos nos autos, no sentido de que o referido ex-prefeito não carrou aos autos provas da ocorrência de circunstâncias impeditivas do cumprimento

⁹ Parecer à peça 1114.

¹⁰ Peça 88.

do seu dever de comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados ao convênio 456/2011, cabendo julgar suas contas irregulares, condená-lo em débito e aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

22. Entretanto, sobre a proposta da unidade instrutiva, endossada pelo MP/TCU, de julgar irregulares as contas do gestor sucessor na prefeitura, é preciso examinar e realçar a condição em que o Sr. Adenilson Pereira de Arruda se apresenta neste processo, à luz da tese aprovada pelo Tribunal por meio do acórdão 2185/2023-1ª Câmara: “Para os responsáveis arrolados em tomadas de contas especiais aos quais não tenha sido imputada responsabilidade por dano ao erário, tão somente chamados em audiência, o processo tem natureza de representação”.

23. Do voto condutor desse acórdão, extraio o seguinte excerto (grifado no original):

“22. Inicialmente, cabe ressaltar que, nos termos, da IN TCU 71/2012:

- a ‘tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento’ e que são considerados ‘responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir o Erário’ (art. 2º, *caput* e parágrafo único);

- ‘na hipótese de se constatar a ocorrência de graves irregularidades ou ilegalidades de que não resultem dano ao erário, a autoridade administrativa ou o órgão de controle interno deverão representar os fatos ao Tribunal de Contas da União’ (art. 3º, parágrafo único);

- ‘o ato que determinar a instauração da tomada de contas especial, deverá indicar, entre outros: I - os agentes públicos omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado; II – a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência; (...); IV - evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta da pessoa física ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos (art. 5º, parágrafo único).

23. Assim, considerando que o responsável não geriu recursos do ajuste, integralmente aplicados na gestão de seu antecessor; que não lhe foi imputada responsabilidade por dano ao erário; e que, tão somente, foi ouvido em audiência, na condição de prefeito sucessor em cujo mandato recaiu o prazo para entrega da prestação de contas do termo de compromisso, para apresentar razões de justificativa pelo descumprimento desse prazo, entendo que em relação a ele este processo tem a natureza de representação, devendo ser apenado com a multa prevista no art. 58, II, da LO/TCU, e, conseqüentemente, uma vez que, também em relação a ele, este processo não tem natureza de tomada de contas especial, não é processualmente devido prolatar juízo de regularidade ou irregularidade de contas.

24. Em síntese, há que se fazer a distinção, neste caso e em outros similares, entre o dever material do gestor público de comprovar a boa gestão dos recursos sob sua responsabilidade e a obrigação formal de um agente público de encaminhar documentação atinente à aplicação de recursos geridos por outrem, o qual, assim se presume, deveria ter reunido durante o período de vigência do ajuste os elementos comprobatórios necessários à formalização e entrega da prestação de contas por terceiros, uma vez impossibilitado de praticar esse ato por não mais ocupar função pública que lhe autorizasse a fazê-lo.

25. Ao final, não prestadas contas, o gestor responderia pela ocorrência de dano ao erário; e o sucessor responderia, precipuamente, pelo descumprimento do dever de encaminhar, tempestivamente, em nome do ente municipal, no caso, a documentação necessária à prestação de contas, sendo possível, em situações particulares, que também possa responder por dano ao erário, quando nessa condição venha a ser chamado à tomada de contas especial. O descumprimento desse dever qualifica-se como infração grave, deve ser sancionado com rigor”.



24. Nesse quadro, em relação ao Sr. Adenilson Pereira de Arruda, que não geriu recursos, foi arrolado na tomada de contas especial tão somente na condição de sucessor, não lhe sendo imputada responsabilidade pelo dano ao erário, cabe somente sancioná-lo com a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de maio de 2023.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator