

Proc. TC-023.338/2017-2**Tomada de Contas Especial (Recurso de Revisão)****PARECER**

Trata-se de recurso de revisão interposto por Antônio Francisco de Oliveira Neto (peça 67-79) contra o Acórdão 5.001/2020-TCU-1ª Câmara.

A referida deliberação julgou irregulares as contas do recorrente e o condenou ao pagamento do débito apurado nos autos, no valor de R\$ 23.000,00, além da cominação de multa.

O fundamento da condenação foi a omissão no dever de prestar contas, nos termos do arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea "a"; 19 e 23, inciso III, todos da Lei 8.443/1992.

A Serur, em manifestações uniformes, propõe conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.

A instrução da Serur sustenta que houve omissão no dever de prestar contas, que “não houve a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos” e que “o pagamento feito pelo recorrente foi irregular, uma vez que não foi possível comprovar a regular execução física do objeto e o seu aproveitamento para a municipalidade”.

Para melhor compreensão do feito, necessário breve resumo dos fatos, com base nos documentos dos autos.

A TCE foi instaurada pela Funasa, em razão da não apresentação da prestação de contas dos recursos transferidos ao Município de Lagoa do Piauí/PI em face de convênio cujo objeto era a execução de sistema de resíduos sólidos.

A Funasa repassou o total de R\$ 227.367,69, conforme ordens bancárias datadas de 4/7/2008, 29/8/2011 e 3/4/2013.

A gestão do recorrente à frente do Poder Executivo Municipal iniciou-se em 01/01/2013 (2103-2016). O antecessor recebeu as duas primeiras parcelas (correspondente a 50% do valor total) e Antônio Francisco de Oliveira Neto a última.

Ao compulsar as peças processuais, encontramos nos autos o Relatório de Visita Técnica da Funasa, de 7/3/2013, no início da gestão do recorrente e um pouco antes da liberação da 3ª parcela, com as seguintes conclusões:

- Os serviços executados no aterro foram corrigidos;

- Os serviços existentes cobrem 50% do total, dessa forma é possível proceder a liberação de parcela para a aquisição dos equipamentos;

- A municipalidade corrigiu as pendências verificadas de forma que seja possível entender que finalmente no aterro possa iniciar uma operação satisfatória e sanitariamente aceitável.

Foi então liberada a 3ª parcela, em março de 2013. Em abril daquele mesmo ano, o recorrente efetuou o pagamento de R\$ 23 mil à empresa contratada (peça 92 p 294).

Em julho de 2013, o recorrente solicitou prorrogação de vigência do convênio, tendo sido atendido pela Funasa, com nova vigência até 20/9/2014 (peças 91, p 374, e peça 92, p. 5).

Próximo ao final da referida renovação, engenheiro da Funasa, em emitido Parecer Técnico de 21/8/2014, posiciona-se pelo encerramento do convênio, fazendo os seguintes registros (peça 92, p. 16).:

- a) As unidades componentes do aterro sanitário foram executadas de forma que o município teve condições de confinar o lixo coletado;
- b) A execução de serviços com os recursos ainda pendentes de liberação não muda a situação do status da disposição final, visto que as **principais pendências são de operação**;
- c) O tempo de vigência do presente convênio foi mais que suficiente para a execução do alcance do objeto.

O recorrente é notificado da negativa da segunda prorrogação em sua gestão, ocasião em que lhe foi requerida a apresentação da prestação de contas (peça 92, p. 23).

Em sequência, o recorrente informou que o ex-gestor não deixou qualquer documentação na prefeitura e ajuizou Representação Criminal e Ação Improbidade Administrativa em face do ex-Prefeito, Sr. Matias Barbosa de Miranda Neto (peça 1, p. 102-6).

Assinalou que o saldo deixado pelo sucessor era insuficiente para a conclusão do objeto (peça 92, p. 48) e que efetuou a devolução do saldo remanescente, no valor que recebeu em sua gestão e o saldo na conta específica do ajuste, tendo recolhido o valor de R\$ 143.073,66, em 5/2/2015 (peça 1, p. 111).

Envio a Nota Fiscal 082, no valor de R\$ 23.000,00, de 18/4/2013 (peça 1, p. 142), paga em 19/4/2013, na sua gestão, e respectiva nota de empenho e o extrato bancário à peça 1, p. 108.

Contudo, nos termos do Ofício 180/2015/SECOV/SUEST-PI, de 8/5/2015, a Funasa não aceitou a defesa do responsável, assinalando o seguinte (peça 1, p. 141):

... os documentos apresentados são insuficientes para realização da prestação de contas, pois faltam os formulários expressos nos itens III, IV, V, VI e VIII do Art. 28 da IN/STN/Nº 01/97, além de os mesmos não promoverem mudanças na realidade da execução física da obra, que teve impugnação de 100% pela DIESP/SUEST-PI, conforme Parecer Técnico emitido pelo engenheiro Urias Gonzaga do Nascimento, datado de 14 de março de 2015 (em anexo), que conclui que os objetivos do convênio não foram alcançados.

Neste contexto, verificou-se que foi apresentada a nota de empenho nº 285, de 01.03.2013 e nota fiscal de nº 82 de 18.04.2013, emitidas em sua gestão, motivo pelo qual ratifico a obrigatoriedade de proceder com a devolução do valor original de R\$ 23.000,00, que acrescido dos juros legais totaliza R\$ 27.568,48, visto que o sistema de resíduos sólidos não está servindo a coletividade, não atendendo assim a política pública desejada.

Após as devidas notificações, o município, ainda na gestão de Antônio Francisco de Oliveira Neto, comparece ao feito, em documento de 1º/10/2015 (peça 1, p 150), informando que o aterro sanitário se encontra em funcionamento regular o que poderia ser verificado em visita ao local. Vejamos o trecho:

Importa ainda asseverar que o Aterro Sanitário, objeto do mencionado Convênio, encontra-se atualmente funcionando regularmente no Município de Lagoa do Piauí-PI, mesmo que o ex-gestor (contra quem já foram adotadas as medidas cabíveis) não tenha promovido a execução da obra da forma pactuada. Tal fato pode ser verificado em vistoria in loco a ser realizada por este órgão no local.

Considerando tal informação, a Funasa faz nova visita técnica em 11/01/2016, produzindo o Relatório Técnico à peça 1, p. 153, do qual extraímos os seguintes excertos (grifos acrescidos):

Esclarecemos que em 11 de janeiro de 2016 visitamos o local de disposição final dos RSU da cidade de lagoa encontramos a área impactada negativamente e **em completo estado de LIXÃO**.

Concluimos que foi executado serviços que possibilitam o alcance de etapa útil, entretanto a municipalidade não considerou esses serviços e manteve a desordem na disposição dos resíduos no local, ou seja, não obedeceu às recomendações de projeto e não segue até a presente data nenhuma metodologia de confinamento do Lixo no local.

Assim o que temos na disposição e destino final dos RSU de Lagoa do Piauí é um Lixão e esta situação negativa, não atende a legislação vigente, em específico a lei dos Resíduos sólidos (Lei 12.305/2010), revelando negativamente a maneira como o Município trata a gestão dos RSU municipal.

Recorrendo à instrução de mérito da então Secex/TCE, colhemos a seguinte análise de responsabilidade de Antônio Francisco de Oliveira Neto (grifo acrescido):

35. Cumpre salientar que, de acordo com tais termos, o Sr. Antônio Francisco procedeu ao recolhimento do saldo remanescente do convênio, no valor de R\$ 143.073,66, valor que, naturalmente, está à margem dos supracitados R\$ 23.000,00, cuja despesa correspondente foi executada pela Prefeitura, apenas não foi aprovada em virtude da sua insuficiência como prestação de contas, não se confundindo tais valores. Em outras palavras, os R\$ 23.000,00 não estão contidos nos valores devolvidos.

36. Assim, ainda que o Prefeito sucessor tenha impetrado Ação Civil Pública em face de seu antecessor, tal fato não abarca os valores por ele mesmo geridos e cuja prestação de contas não foi encaminhada à Funasa, permanecendo referido débito pendente de saneamento, eximindo-o apenas

quanto aos valores recebidos e geridos pelo seu antecessor, no montante de R\$ 95.000,00, em atendimento ao disposto na Súmula 230 do TCU.

37. Em síntese, **deve-se tão-somente imputar ao Sr. Antônio Francisco a responsabilidade pela omissão no dever de prestar contas dos R\$ 23.000,00 apenas por ele geridos**, sendo que os **R\$ 95.000,00 transferidos na gestão anterior, devem ser atribuídos apenas ao Sr. Matias Barbosa**, já que, empossado como Prefeito, o Sr. Antônio Francisco, uma vez deparando-se com a impossibilidade de prestar contas, ante a ausência de documentação, fez impetrar Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa em face de seu antecessor, eximindo-se, assim, da solidariedade para com referida obrigação.

Ambos os responsáveis foram revéis e condenados na forma proposta pelo órgão instrutivo.

Parece-nos não haver dúvida quanto ao fundamento da condenação. A propósito, cabe a transcrição do seguinte trecho do Voto condutor:

14. Quanto à divisão dos prejuízos causados ao erário, transcrevo, por pertinente, o exame empreendido pela unidade técnica:

“37. Em síntese, **deve-se tão-somente imputar ao Sr. Antônio Francisco a responsabilidade pela omissão no dever de prestar contas dos R\$ 23.000,00 apenas por ele geridos**, sendo que os R\$ 95.000,00 transferidos na gestão anterior, devem ser atribuídos apenas ao Sr. Matias Barbosa, já que, empossado como Prefeito, o Sr. Antônio Francisco, uma vez deparando-se com a impossibilidade de prestar contas, ante a ausência de documentação, fez impetrar Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa em face de seu antecessor, eximindo-se, assim, da solidariedade para com referida obrigação.”

15. A meu ver, a atitude dos responsáveis de não prestarem contas dos recursos públicos que lhe foram repassados, inclusive após seguidas notificações na fase interna e externa de um processo de tomada de contas especial, configura omissão com elevado grau de negligência, apta a atrair a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, por configurar culpa grave.

Como registramos mais acima, a Serur entende que houve e permanece a omissão. Vejamos:

16.3. Não foram apresentados, igualmente, quaisquer dos formulários expressos nos itens III, IV, V, VI e VIII do art. 28 da IN/STN/ 1/1997 e não foram apresentados novos meios de prova que comprovassem que a obra realizada trouxe os benefícios esperados para a municipalidade. Além disso, a suposta execução dos serviços, para efeito de liquidação e posterior pagamento da despesa, foi atestada no mandato do ora recorrente (peça 1, p. 142).

(...)

16.7. Conforme visto, outrossim, o ora recorrente apresentou, a título de prestação de contas, a Nota Fiscal 082, de 18/4/2013 (peça 1, p. 142), paga em 19/4/2013, conforme extrato bancário (peça 1, p. 108). Ocorre que essa Nota Fiscal foi rejeitada pelo Órgão Repassador, conforme Ofício 180/2015/SECOV/SUEST-PI, de 8/5/2015 (peça 1, p. 141), **ante a sua insuficiência para efeitos de prestação de contas** e à falta de atendimento da política pública prevista.

16.8. Ademais, não foram apresentados quaisquer elementos capazes de mudar a realidade da execução física da obra, que teve impugnação de 100% pela DIESP/SUEST-PI, conforme Parecer Técnico de 14/5/2015 (peça 1, p. 143-144), que concluiu que os objetivos do convênio não foram alcançados.

16.9. Em razão disso, o pagamento feito pelo recorrente foi irregular, uma vez que não foi possível comprovar a regular execução física do objeto e o seu aproveitamento para a municipalidade.

(...)

17.8. O compulsar dos autos, entretanto, demonstra que o recorrente, **ao não prestar contas dos recursos públicos que lhe foram repassados e não comprovar sua regular aplicação, agiu com grave inobservância do dever de cuidado.** Veja-se, nos termos do voto condutor da decisão recorrida (peça 37, p. 2), que o ora recorrente não foi demandado a apresentar a prestação de contas dos recursos geridos pelo prefeito antecessor, mas, tão somente, das despesas que foram liquidadas e pagas em seu mandato, conforme nota fiscal e extrato bancário constantes dos autos (peça 1, p. 142 e 108).

De tudo o que foi relatado até aqui, precisamos deixar consignado nosso entendimento de que, sob o aspecto do direito material, os elementos processuais indicam que Antônio Francisco de Oliveira Neto não observou o princípio da continuidade administrativa, em cenário em que (i) o antecessor teria executado 50% do objeto (compatível com o que recebeu), (ii) a Funasa se manifestado pelo seguimento da execução do convenio, (iii) tendo feito nova liberação de recursos no início da gestão do recorrente, e, por fim (iv) atendido a expresse pedido dele de prorrogação do convênio, para, meses depois (fevereiro de 2015, após o encerramento pela Funasa), o recorrente informar que “o dinheiro deixado pelo ex-gestor quando do fim de seu mandato na conta do convênio era e é suficiente para a conclusão do pactuado” (peça 92, p. 48).

Tal fase, porém, encontra-se superada, cabendo agora exame de ordem processual, nos contornos estabelecidos pela ordem jurídica.

Conforme visto, quanto aos recursos do convênio, Antônio Francisco de Oliveira Neto executou apenas R\$ 23.000,00. Acerca deste pagamento, ele enviou à Funasa a nota fiscal, o empenho e o extrato bancário, havendo compatibilidade na aludida documentação. Nos documentos recursais, consta ainda o pedido de pagamento da construtora, havendo também declaração do Engenheiro Civil João Paulo Pinheiro de que a construtora “concluiu os serviços de construção de Sistemas de Resíduos Sólidos (Aterro Sanitário) no município de Lagoa do Piauí” (peça 82, 295 e 296)

À luz da documentação apresentada, não nos parece ter havido omissão no dever de prestação de contas propriamente dita, pois o gestor apresentou documentos essenciais relativos ao único gasto que executou, em contexto, segundo afirmou, de inexistência de qualquer documentação gerida pelo antecessor.

A conclusão da Funasa, reproduzida na instrução da AudRecursos – no sentido de que os documentos apresentados eram insuficientes para realização da prestação de contas, pois faltavam os formulários expressos nos itens III, IV, V, VI e VIII do art. 28 da IN/STN 01/1997 –, não nos parece adequada.

Nessa reflexão, não se pode perder de vista que a exigência de tais documentos só faz sentido no tocante ao valor que ele despendeu (R\$ 23 mil) – e não ao total do convênio –, pois o recorrente garantiu que o antecessor não deixou qualquer documento alusivo ao convênio. E, exclusivamente quanto a esse pagamento específico, todos ou quase todos os documentos listados não se impõem, pois dizem respeito ao conjunto da execução, cabendo lembrar alguns deles: Relatório de Execução Físico-Financeira, Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa, Relação de Pagamentos, Relação de Bens (adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União), cópia do termo de aceitação definitiva da obra.

Portanto, não se mostra adequada a condenação do gestor por omissão no dever de prestar contas. Necessário registrar que o gestor foi citado em razão da “não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 1094/2004 - Siafi 532816, **em razão da omissão no dever de prestar contas**” (peça 20), não havendo espaço, a nosso ver, para que, nesta fase processual, se ajuste a fundamentação da condenação a outra irregularidade, sem que haja ofensa ao contraditório e ampla defesa. E esta observação se faz em referência à afirmação da instrução, em sede de conclusão, de que “o pagamento feito pelo recorrente foi irregular, uma vez que não foi possível comprovar a regular execução física do objeto e o seu aproveitamento para a municipalidade”.

No caso, nem se aplica o entendimento jurisprudencial da Corte que dispensa nova citação, espelhado no enunciado extraído do Acórdão 2050/2016-Segunda Câmara, abaixo reproduzido, pois ele se aplica à hipótese em que a apresentação das contas tenha ocorrido após a citação, ou seja, tenha havido efetivamente o ilícito da omissão.

Nos casos em que o responsável tenha sido citado por omissão no dever de prestar contas e **venha a apresentar a reclamada prestação de contas**, mas na análise das alegações de defesa sejam constatadas irregularidades que caracterizam dano ao erário, não é necessária a renovação da citação se: i) no ofício citatório estiver expressamente consignado que o débito decorre da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos geridos; e ii) o valor do dano apurado ao final não seja superior àquele que constou da citação.

No peculiar contexto deste processo, em que há, a nosso ver, uma aparente regularidade formal no ponto que foi tipo por irregular na conduta do ora recorrente, cremos que resta conhecer do recurso para dar-lhe provimento, afastando o débito que lhe foi imputado e a multa cominada, com as necessárias modificações na redação do acórdão recorrido.

É a manifestação deste representante do Ministério Público junto ao TCU.

Ministério Público de Contas, em 23 de fevereiro de 2024.

(assinatura digital)

MARINUS EDUARDO DE VRIES MARSICO
Procurador