



TC 015.322/2009-4 - Processo Eletrônico convertido
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Defesa – MD, tendo como responsável o sr. Itamar Pereira de Sá, ex-Prefeito Municipal de Marechal Thaumaturgo/AC, em razão da não apresentação de contas relativa ao Convênio 101/PCN/2006, cujo objeto previa o repasse de recursos financeiros oriundos do Programa Calha Norte - PCN para custear a pavimentação, em tijolo maciço, da Rua Zilda Vasconcelos – Trecho II (1.440 m²) e da Rua 04 (1.800 m²), no referido município.

O ajuste teve sua vigência iniciada em 13.12.2006 (peça 2, p. 49/50 e peça 3, p. 1), com prazo de execução de trezentos dias após a liberação dos recursos, que ocorreu em 23.8.2007, mediante ordem bancária 2007OB904604 (peça 4, p. 38), no valor de R\$ 211.936,26 a título do concedente. O valor da contrapartida foi pactuado em R\$ 21.283,04.

Houve a prorrogação de ofício do convênio, com fundamento no inciso IV do art. 7º da IN/STN 1/1997, e o prazo final para a execução da obra prevista no ajuste ficou estendido para 18.6.2008 (peça 5, p. 1), sendo o fato comunicado à autoridade municipal, por meio da Mensagem 1899, de 14.9.2007 (peça 5, p. 6).

Em 5.8.2008, o ex-Prefeito Municipal de Marechal Thaumaturgo/AC, alegando atraso na execução das obras, em razão da época chuvosa na região, solicitou a prorrogação do prazo de execução do convênio por mais 8 meses.

Recebeu, em resposta, a Mensagem 1078, de 26.5.2008 (peça 5, p. 12/3), da Gerência do PCN, em que foi solicitada a apresentação da seguinte documentação, de modo a subsidiar a manifestação da concedente quanto à legalidade do pleito proferido pela administração municipal:

- “a) cópia da ordem de serviço determinando o início das obras;
- b) cópia de todas as folhas do diário da obra compreendendo o período entre o início das obras e a data do pedido de aditivo;
- c) boletim meteorológico, emitido por órgão local ou nacional responsável por informações meteorológicas, compreendendo todo o período em que houve interrupção da obra em função das chuvas (pode ser retirado da internet).”

Sem resposta, a Gerência do PCN, mediante a Mensagem 1626, de 10.7.2008 (peça 5, p. 14), lembrou ao gestor da municipalidade que o convênio se encontrava vencido desde 18.6.2008 e, diante da falta de atendimento da diligência, informou da impossibilidade de atender ao pleito de prorrogação formulado.

Na oportunidade, foi solicitada da autoridade municipal, a adoção de medidas tendentes à conclusão das obras e ao envio da prestação de contas final do Convênio 101/PCN/2006, até o dia 17.8.2008.

Consta dos autos cópia da Mensagem 2714, de 15.9.2008, na qual há o alerta à autoridade municipal para o fato de que a vigência do convênio estava vencida, bem assim o



prazo para a apresentação da prestação de contas, em 17.8.2008, requerendo medidas voltadas à solução da pendência, sob o risco de instauração da competente tomada de contas especial.

Em 17.9.2008, entendendo que todas as providências preliminares já haviam sido adotadas, sem solução da questão, a Gerência do PCN solicitou a instauração da competente tomada de contas especial, com fulcro no art. 38 da IN/STN 1/1997.

Ocorreram, ainda, mais duas notificações ao gestor para apresentar a prestação de contas do convênio, conforme Ofício 10866/Seori/Deadi/Diofi/Coap, de 29.9.2008 (peça 6, p. 6), e Ofício 12666/Seori/Deadi/Diofi/Coap, de 7.11.2008 (peça 6, p.8), buscando a solução da pendência, até os dias 24.10.2008 e 18.11.2008, respectivamente, e, novamente, houve o alerta para o risco de instauração de tomada de contas especial.

Diante da omissão no dever de prestar contas, houve a instauração da tomada de contas especial.

O Controle Interno manifestou-se pela irregularidade das contas (peça 6, p. 41/4).

No âmbito do TCU, após várias tentativas, o responsável foi citado por meio de edital (peça 6, p. 5) e as alegações de defesa foram apresentadas no dia 26.2.2010, nas quais o gestor apresentou parte da prestação de contas e aduziu ter enviado toda a documentação para exame do Ministério da Defesa.

Foram realizadas, também, diligências ao concedente e ao Banco do Brasil com o fim de sanear as contas.

Da análise dos elementos constantes dos autos, a unidade técnica, entendeu, em suma que (peça 12, p. 48/50):

a) o responsável encaminhou aos autos partes da prestação de contas do convênio, inclusive com registros fotográficos que retratam a evolução das obras que constituem o objeto pactuado, aduzindo, ainda, que a documentação completa fora enviada ao concedente, para exame e aprovação;

b) o relatório de vistoria de fls. 105/8, anexo 2, atestou que os serviços foram integralmente executados e que essa execução obedeceu a padrões construtivos aceitáveis, apontou falhas nas obras e impugnou o percentual correspondente a 17,73% do empreendimento. No entanto, entendeu que o referido laudo não é instrumento hábil para imputar responsabilidade ao gestor;

c) as despesas impugnadas (notas fiscais 116 e 121) foram utilizadas no objeto do ajuste e beneficiou a municipalidade;

d) o responsável elidiu a irregularidade atinente à omissão no dever de prestar contas, pois não houve má-fé do gestor e o não envio da prestação de contas se deu por caso fortuito decorrente de evento natural (cheia de rio);

e) as contas deviam ser julgadas regulares com ressalva, dando-se quitação ao responsável, considerando que evidenciam impropriedades de natureza formal. A unidade instrutiva ainda ressaltou que, se houver o entendimento pela irregularidade das despesas constante das notas fiscais 116 e 121, na forma que entendeu o concedente, ou mesmo pela impugnação de 17,73% dos serviços executados, como apontado pelo laudo de vistoria de fls. 10/8, anexo 2, deve ser promovida nova citação do gestor.

O Ministério Público, em sua primeira intervenção (...), com as vênias de estilo, discordou da unidade técnica e apresentou proposta no sentido de que fosse promovida *“a citação solidária da empresa Construtora Amazônia Ltda. CNPJ 03.219.712/0001-94 para, no prazo de 15 dias, apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional os valores abaixo discriminados, atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora a partir de 27.1.2009, nos termos da legislação vigente, em razão da não comprovação da boa e*



regular aplicação de parte dos recursos repassados ao município de Marechal Thaumaturgo/AC, por intermédio do Convênio 101/PCN/2006, celebrado com o Ministério da Defesa visando à pavimentação com tijolos maciços das Ruas Zilda Vasconcelos Trecho II e Rua 4, conforme o seguinte”:

Valor/(R\$)	Data
37.510,07 (percentual de 17,73% não executado em relação ao principal pago à empresa)	27.1.2009

Sucessivamente, caso não fosse acatada a preliminar, propôs:

“a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea ‘a’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, julgar irregulares as contas do sr. Itamar Pereira de Sá, condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, nos termos da legislação vigente, calculados a partir das datas a seguir relacionadas até a efetiva quitação do débito, abatendo-se a quantia de R\$ 13.470,22, recolhida em 14.10.2009, fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da ciência, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, III, ‘a’, da citada Lei c/c o art. 214, III, ‘a’, do Regimento Interno do TCU;

Valor/(R\$)	Data
37.510,07 (percentual de 17,73% não executado em relação ao principal pago à empresa)	27.1.2009
13.030,59 (saldo na conta/aplicação em 31.12.2008)	31.12.2008

- b) aplicar ao sr. Itamar Pereira de Sá a multa prevista no art. 57 c/c o art. 19, ambos da Lei 8.443/1992;
- c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;
- d) determinar o encaminhamento de cópia dos autos ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Acre, visando à adoção das providências que aquele órgão julgar cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992”.

Vossa Excelência anuiu à proposta preliminar do Ministério Público e determinou, ainda, nova citação do ex-Prefeito, para que tivesse ciência do conjunto de detalhes suscitado no parecer.

A unidade instrutiva realizou, então, a citação solidária da Construtora Amazônia Ltda. e do sr. Itamar Pereira de Sá, pelo valor de R\$ 37.510,07, em razão da inexecução parcial da obra.

A empresa apresentou alegações de defesa (fls. 515/23; peça 13, p. 28/36), enquanto, naquela oportunidade, o ex-Prefeito se manteve silente.

Depois de analisar a resposta da construtora, a unidade instrutora propôs, em uníssono:



“- acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Itamar Pereira de Sá, Prefeito do Município de Marechal Thaumaturgo/AC, para a omissão no dever de prestar contas do Convênio 101/PCN/2006;

- acolher as alegações de defesa apresentadas pela Construtora Amazônia Ltda., quanto à suposta inexecução parcial do objeto do Convênio 101/PCN/2006 (Siafi 575670);

- julgar, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei 8.443/92, regulares com ressalva as contas do responsável elencado no item 16.1 precedente, dando-lhe quitação, considerando que evidenciam impropriedades de natureza formal, examinadas nos tópicos III e IV da instrução constante às fls. 488/91 (peça 12, p. 40-50 e peça 13, p. 1-2), de que não resultou dano ao erário”.

O Ministério Público dissente do encaminhamento alvitrado pela unidade técnica.

O débito apontado pelo Ministério Público, em sua primeira manifestação, decorre da inexecução parcial do objeto conveniado, conforme laudo de vistoria de 12.5.2010 (fls. 105/8, anexo 2).

A unidade instrutiva defende que o mencionado laudo não pode fundamentar o débito, em razão do grande lapso temporal decorrido entre a finalização das obras e a realização da vistoria por parte do concedente.

Esse argumento não pode afastar a responsabilidade do ex-Prefeito.

A presente TCE foi instaurada em virtude da omissão no dever de prestar contas por parte do ex-alcaide.

O prazo para a prestação de contas era até 17.8.2008. Em 5.8.2008, em razão de eventos naturais que impediam a completa consecução do objeto dentro do prazo avençado, o conveniente solicitou prorrogação de prazo do convênio. No entanto, o pleito não foi deferido pelo concedente. Ainda assim, as obras continuaram até dezembro de 2008.

De acordo com o termo de convênio, a prestação de contas deveria ser apresentada até 60 dias depois da conclusão da obra.

Dessarte, mesmo considerando a finalização do objeto em 31.12.2008, a prestação de contas deveria ter sido apresentada até, no máximo, 1º. 3. 2009.

No entanto, a obrigação somente foi cumprida em 10.2.2010 (fl. 6, anexo 2), depois de já instaurada a TCE.

Apesar disso, a unidade técnica entendeu que a ilegalidade poderia ser relevada, porque teria ocorrido em virtude de caso fortuito, decorrente de evento natural (cheia de rio), o que afastaria a má-fé do gestor.

O Ministério Público, ao contrário, entende que está devidamente evidenciada a omissão do gestor na sua obrigação constitucional de prestar contas, pois, em que pese o retardo nas obras, em virtude do período chuvoso, não há justificativa para o atraso, de quase um ano, na apresentação da prestação de contas.

A esse respeito, cabe lembrar as sábias palavras do Ministro Walton Alencar Rodrigues (v.g., Acórdãos 472/2005 e 3.196/2006, ambos da 2ª Câmara):

“O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação da transparência, na prática dos atos de gestão, a



ausência de comprovação da lisura, no trato com a coisa pública, a possibilidade sempre presente de que a totalidade dos recursos públicos federais, transferida ao Município, tenha sido integralmente desviada, em benefício de administrador ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas.

Pela concreta violação de normas e princípios fundamentais, a exemplo do da legalidade, moralidade e publicidade, não deve ser tolerado tal comportamento por parte do administrador local.”

Na mesma linha de raciocínio, foi a manifestação do nobre Ministro Ubiratan Aguiar no Acórdão 3.926/2008- 2ª Câmara:

“(…) o dever de prestar contas é de estatura constitucional e constitui pilar indispensável ao exercício da democracia. Os recursos públicos, que são escassos, devem ser rigorosamente aplicados segundo normas previamente estabelecidas, com a demonstração de sua correta utilização”.

E foi justamente a mora na prestação de contas que levou à realização da vistoria em época muito posterior à conclusão das obras.

Vê-se, então, que o longo lapso temporal alegado pela unidade instrutiva deu-se em razão da omissão do gestor, e não do concedente, que realizou a visita à obra concluída cerca de três meses depois da apresentação da prestação de contas.

Não pode, agora, o ex-Prefeito ser beneficiado pela sua própria inércia.

Tivesse o ex-alcaide apresentado as contas dentro do prazo estabelecido, poderia ter-se verificado o estado do objeto logo após sua conclusão.

Tendo sido omissor, cabe ao responsável arcar com as consequências de sua desídia e aceitar a conclusão da vistoria realizada depois da prestação de contas final por ele oferecida a destempo, visto que não trouxe aos autos elementos aptos a desconstituir o laudo de vistoria.

A propósito, importa destacar que nos termos da doutrina e da jurisprudência assente nesta Corte, os relatórios de auditoria contam com presunção de veracidade e legitimidade, que só podem ser desfeitas mediante a apresentação de prova robusta em contrário. Assim pontificam os seguintes julgados:

“Consta nos autos Relatório de Inspeção do Ministério da Integração Nacional acompanhado de fotografias (fls. 177/80), que goza de presunção de veracidade, em que se verifica o reconhecimento da realização de 23,95% do muro de arrimo, já considerado anteriormente.” (Acórdão 510/2005 - Segunda Câmara).

“4.1. Contudo, a tentativa de desqualificação do laudo de vistoria não merece prosperar. A uma, porque se constitui em documento que goza de presunção, ainda que relativa, de legitimidade e veracidade. Consequência disso é a transferência do ônus da prova de sua invalidade para aquele que a invoca. Só assim – diante de argumentos vigorosos, acompanhados de elementos que lhes deem sustentação – seria capaz de perder a credibilidade que lhe é ínsita. Expõe essa ideia em bem dosada lição Fábio Medina Osório (‘Direito Administrativo Sancionador’, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 363), para quem, ‘(...) não se pode ignorar, mormente no âmbito do Direito Administrativo Sancionador,



a importância da presunção de veracidade e legitimidade inerente a determinados documentos ou provas produzidas pela acusação. Não há um rol fechado ou exaustivo dessas provas, mas parece possível dizer que determinados atos administrativos, próprios à fase das investigações, possuem inegável e intenso valor probante, não sendo lícito ao intérprete invocar, genericamente, a presunção de inocência para derrubar a eficácia desses documentos. O que pode o acusado fazer, isso sim, é produzir uma contraprova, uma prova defensiva que desmoralize a validade e a eficácia da prova acusatória. Nesse sentido, é importante enfatizar que as provas acusatórias não podem traduzir presunções de natureza absoluta ou intocável, devendo restar uma margem para o exercício da ampla defesa pelo acusado.” (Acórdão 1.891/2006 - Primeira Câmara).

Além disso, não é demais lembrar que, por força do comando constitucional insculpido no art. 70, parágrafo único, há a inversão do ônus da prova e o consequente afastamento do princípio da presunção de inocência. Assim, cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados, por meio de documentação robusta e consistente.

Por fim, é oportuno ressaltar que o TCU tem entendido que, após a instauração da tomada de contas especial, além da remessa de documentos exigidos em normas atinentes à prestação de contas ordinária, a comprovação da aplicação dos recursos deve estar acompanhada de todos os elementos necessários e suficientes que levem ao convencimento da boa e regular aplicação dos recursos, (Acórdãos 198/2007, 978/2008, 923/2006 e 3.329/2006, todos da 2ª Câmara, entre outros).

Cabe lembrar que, no caso em exame, a prestação de contas foi encaminhada depois de instaurada a TCE e após várias notificações do responsável por parte do concedente.

Ainda assim, na situação presente, o sr. Itamar Pereira de Sá não comprovou, por meio da prestação de contas, ainda que intempestiva, bem como de suas alegações de defesa, a correta aplicação de parte dos recursos públicos federais a ele confiados, pois não conseguiu demonstrar a completa execução do objeto.

Ademais, a vistoria realizada serviu, também, para desqualificar o trabalho supostamente realizado pela empresa contratada e recebido pelo ex-Prefeito.

Obra de pavimentação deve ser durável por longo período, principalmente ao se levar em conta seu alto custo.

Entretanto, no caso presente, ainda que se acate a alegação da construtora de que o objeto foi totalmente executado, verificou-se a necessidade de reparos na construção, menos de dois anos depois de seu término.

Essa situação evidencia a incúria da empresa contratada, a qual não atentou para as características do clima da região ao definir os materiais empregados na obra, isto é, não usou matéria-prima apropriada para garantir a boa utilização do objeto por tempo razoável.

Desse modo, o argumento de que as fortes chuvas ocorridas no município são responsáveis pela deterioração do objeto, não auxilia os responsáveis, os quais deveriam, desde a proposta até a aceitação definitiva da obra, primar pela qualidade dos serviços oferecidos/prestados, já considerando a realidade climática do município, de modo a garantir que a pavimentação tivesse vida útil, sem necessidade de reparos, por um período aceitável para os padrões médios.

Dessarte, permanece a responsabilidade do ex-Prefeito e da Construtora Amazônia Ltda. pelo dano apurado, e, por conseguinte, a obrigação de indenizar o erário.



Pelo exposto, o Ministério Público propõe a este Tribunal que:

- a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea “a” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, julgue irregulares as contas do sr. Itamar Pereira de Sá, condenando-o, solidariamente com a empresa Construtora Amazônia Ltda., ao pagamento R\$ 37.510,07 (percentual de 17,73% não executado em relação ao principal pago à empresa), atualizados monetariamente e acrescidos dos juros de mora, nos termos da legislação vigente, calculados a partir de 27.1.2009 até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 dias, a contar da ciência, para comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, III, ‘a’, da citada Lei c/c o art. 214, III, ‘a’, do Regimento Interno do TCU;
- b) aplique ao sr. Itamar Pereira de Sá e à empresa Construtora Amazônia Ltda. a multa prevista no art. 57 c/c o art. 19, ambos da Lei 8.443/1992;
- c) autorize, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, caso não atendidas as notificações;
- d) determine o encaminhamento de cópia dos autos ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Acre, visando à adoção das providências que aquele órgão julgar cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

Brasília, 13 de abril de 2012.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador