

TC 009.459/2013-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Penalva/MA.

Responsáveis: Nauro Sérgio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91) e Maria José Gama Alhadeff (CPF 437.619.503-06)

Procurador: não há.

Proposta: preliminar (citação).

INTRODUÇÃO

1. Trata o processo de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pela Caixa Econômica Federal - CEF em virtude da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por força do Contrato de Repasse 017880247/2005 (Siafi 536326), firmado com a Prefeitura Municipal de Penalva/MA, o qual tinha por objeto a execução de pavimentação em ruas do referido Município (peça 1, p. 50-62).

HISTÓRICO

2. Conforme cláusula quarta, item 4, do contrato de repasse em epígrafe, seriam repassados ao Município de Penalva/MA, a quantia de até R\$ 146.250,00. Já a contrapartida financeira a cargo do conveniente importava em R\$ 10.968,75 (peça 1, p. 52).

3. Os recursos federais previstos para a implementação do objeto pactuado foram liberados por meio das ordens bancárias relacionadas abaixo (peça 1, p. 112-116), tendo sido retirado da conta específica o valor de R\$ 146.136,58 (peça 1, p. 90) referente aos recursos federais, tendo sido restituído aos cofres do Tesouro Nacional o saldo remanescente do contrato de repasse (peça 1, p. 94-96).

Ordem Bancária	Data	Valor (em R\$)
2006OB905611	21/12/2006	R\$ 71.370,00
2006OB907256	26/12/2006	R\$ 29.250,00
2006OB908220	27/12/2006	R\$ 45.630,00

4. O ajuste vigeu no período de 17/11/2005 a 30/11/2008 (peça 1, p. 68), e previa, segundo a cláusula décima segunda do ajuste (peça 1, p. 58), a apresentação da prestação de contas final até 60 dias após o prazo previsto para o término da vigência.

5. Em 6/11/2006 foi emitido um primeiro relatório de acompanhamento de empreendimento – RAE, elaborado pela CEF (peça 1, p. 70-76), que indicou o percentual de 48,80% de cumprimento do objeto contratual. Após, em uma segunda vistoria, realizada em 7/4/2008, foi informado o atingimento de 100% das metas pactuados no contrato de repasse em tela (peça 1, p. 78-82).

6. Não obstante a conclusão do setor de engenharia de que as metas foram executadas, não houve a devida prestação de contas dos recursos utilizados, motivo pelo qual foi instaurada a presente TCE, após as tentativas de se obter junto ao gestor signatário do ajuste (peça 1, p. 62) e responsável pela execução da obra, que ocorrera em sua gestão (período de 2005 a 2008, peça 4), Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes, a prestação de contas ou o ressarcimento ao erário, fato que não ocorreu (peça 1, p. 14-16).

7. A CEF indicou ainda como responsável solidário, com fundamento no disposto na Súmula TCU 230, a Sra. Maria José Gama Alhadeff, prefeita sucessora, tendo notificada sobre a falta de prestação de contas (peça 1, p. 18-22).

8. A prefeita sucessora, apresentou justificativa à CEF (peça 1, p. 134-214) argumentando não ter havido a devida transição na gestão municipal e apresentando documentos de que o ex-gestor foi acionado judicialmente pelo Município quanto aos atos de sua responsabilidade. Mesmo após a manifestação da prefeita sucessora, não houve alteração no entendimento da CEF, visto que a prestação de contas do ajuste não foi apresentada.

9. Assim, esgotadas as medidas administrativas internas e sem a obtenção do ressarcimento correspondente ao prejuízo causado aos cofres da União, a CEF elaborou o Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 118-122), com indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa, bem como atribuiu responsabilidade solidária do Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes, gestor signatário do ajuste, e da Sra. Maria José Gama Alhadeff, prefeita sucessora, inscrevendo-os na conta “Diversos Responsáveis”, pelo valor original, atualizado e acrescido de juros legais, de R\$ 270.444,02 (peça 1, p. 110).

10. O Relatório de Auditoria do Controle Interno, peça 1, p. 218-220, contém a devida manifestação acerca dos quesitos mencionados no art. 4º, inciso V e §1º, da IN TCU 56, de 05 de dezembro de 2007, tendo concluído aquela instância de Controle pela irregularidade das respectivas contas, conforme Certificado de Auditoria (peça 1, p. 222) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 224).

11. Em Pronunciamento Ministerial, peça 1, p. 230, o Ministro de Estado das Cidades, na forma do art. 52 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

EXAME TÉCNICO

12. Examinando os fatos inquinados nesta TCE, verifica-se, em síntese, que o débito decorre da omissão no dever de prestar contas relativa ao Contrato de Repasse 017880247/2005 (Siafi 536326), fato que está em desacordo com o disposto no parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal, bem como no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, c/c o art. 28, da Instrução Normativa/STN 01, de 15 de janeiro de 1997.

13. Diante da ilegalidade verificada, o concedente responsabilizou, ainda em fase administrativa, o Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes, gestor dos recursos recebidos por meio do convênio em tela, período de gestão 2005-2008, conforme informação do tomador de contas em seu relatório (peça 1, p. 118-122), pela não apresentação da devida prestação de contas, e ainda a Sra. Maria José Gama Alhadeff, prefeita sucessora, gestão a partir de 1/1/2009, em função do disposto na Súmula TCU 230, tendo entendido o concedente que o sucessor não adotou as medidas pertinentes para afastar sua coresponsabilidade.

14. Contudo, há que se fazer uma análise sobre a responsabilização efetuada pelo concedente e seguida pela Controladoria Geral da União – CGU. O referido convênio, conforme peça 1, p. 60, tinha vigência inicial até 29/12/2006. Nos autos constam prorrogações, peça 1, p. 64-68, de forma que vigência foi prorrogada para o dia 30/11/2008 com prazo de prestação de contas final até 29/1/2009 (peça 1, p. 92 e 216).

15. Como parte do período para prestação de contas final já era sob nova gestão municipal a cargo da Sra. Maria José Gama Alhadeff, prefeita sucessora, gestão a partir de 1/1/2009, esta foi responsabilizada com fulcro na Súmula TCU 230.
16. Apesar de haver de fato, um mês (janeiro/2009), dentro do período de prestação de contas, para que seja caracterizada a participação da Sra. Maria José Gama Alhadeff, prefeita sucessora, é preciso se atentar para outras informações adicionais relevantes existentes no processo.
17. Primeiro, merece destaque que o relatório de acompanhamento de empreendimento – RAE, elaborado pela CEF e que indicou a conclusão física do empreendimento (peça 1, p. 78-82), foi datada do de 7/4/2008.
18. Segundo, o saldo existente na conta específica e não utilizado no objeto foi devolvido em junho/2008 (peça 1, p. 94-96).
19. Nota-se, portanto que em junho de 2008 já se encontrava encerradas todas as operações financeiras e física do contrato de repasse em tela, período em que era prefeito o Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes que só foi deixar a direção municipal em 31/12/2008, portanto, seis meses depois. Tempo suficiente para que este apresentasse a prestação de contas do ajuste, fato que não ocorreu.
20. Ademais, de acordo com a Súmula 230 da jurisprudência deste Tribunal, compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, sob pena de co-responsabilidade.
21. Sobre esse aspecto, a Sra. Maria José Gama Alhadeff, ainda na fase interna, apresentou defesa (peça 1, p. 134-146), após ter sido notificada pelo concedente, apresentando, inclusive o acionamento judicial do ex-prefeito (peça 1, p. 214), o que demonstra ter sido adota medidas visando o resguardo do patrimônio público.
22. Soma-se ainda o fato de que consta liminar judicial autorizando a retirada da inadimplência do Município justamente sob o argumento de que o ente não poderia ser prejudicado pelos atos irregulares do ex-gestor faltoso (peça 1, p. 98-100), reforçando o fato de que foram adotadas medidas pertinentes quanto ao ex-gestor.
23. No caso sob análise, em que o repasse dos recursos se deu inteiramente no mandato do prefeito antecessor, e havendo informação que o sucessor justificou a omissão e adotou medidas judiciais com vistas ao ressarcimento dos valores repassados, a jurisprudência do TCU é de que deve haver a exclusão de sua responsabilidade, caso tenha sido registrada no processo.
24. Quanto ao executor do convênio (prefeito antecessor), caberá sua citação pela não comprovação da aplicação dos recursos e, se rejeitada a defesa, o julgamento de suas contas será pela irregularidade e condenação ao débito, com possível aplicação de multa. Nesse sentido são os seguintes julgados: Acórdãos 339/2010-TCU-2ª Câmara, 1.080/2010-TCU-2ª Câmara, 1.131/2010-TCU-1ª Câmara, 1.313/2010-TCU-1ª Câmara, 1.510/2010-TCU-2ª Câmara, 4.874/2010-TCU-1ª Câmara, 6.295/2010-TCU-1ª Câmara, 304/2009-TCU-1ª Câmara, 2.721/2009-TCU-1ª Câmara, 4.397/2009-TCU-1ª Câmara, 2.344/2008-TCU-2ª Câmara e 3.231/2008-TCU-1ª Câmara.
25. Logo, tem-se que apenas o Sr Nauro Sérgio Muniz Mendes (período de gestão 2005-2008) deve figurar como responsável pelo débito apurado nesses autos decorrente da omissão ora analisada, vez que o mesmo teve tempo suficiente de apresentá-la, já que a conclusão do empreendimento ocorreu em junho/2008, durante o período de sua gestão à frente da Prefeitura Municipal de Penalva/MA.
26. Impende ressaltar ainda que a jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto, 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 a consecução do

objeto, conforme Acórdão 399/2001-TCU-2ª Câmara. Esse entendimento funda-se no ônus do gestor de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados e sob sua responsabilidade, assim ele deve fornecer todas as provas que fundamentem essa regularidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

27. Compulsando os autos, nota-se que a Sra. Maria José Gama Alhadeff, juntou, na sua defesa (peça 1, p. 134-146), relação de pagamentos, notas fiscais e extratos da conta específica (peça 1, p. 170-192). Desta forma torna-se necessário analisar se tais documentos, associado aos já existentes nos autos, contemplam os requisitos essenciais de uma prestação de contas que é estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos transferidos e o objeto ajustado.

28. Conforme se verifica na tabela abaixo, apesar de haver certa confluência de valores entre aqueles das notas fiscais apresentadas e as saídas de recursos da conta específica, não estamos convencidos que tais documentos indicados consigam, de fato, demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos.

Data	Fato	Valor	Localização
27/12/2006	Nota Fiscal 0062	R\$ 76.669,65	peça 1, p. 172
11/01/2007	Primeira Saída de Recursos	R\$ 76.669,65	peça 1, p. 86
sem data	Nota Fiscal 0101	R\$ 80.435,68	peça 1, p. 178
21/05/2008	Segunda Saída de Recursos	R\$ 80.435,68	peça 1, p. 88

29. Inicialmente, como o contrato de repasse foi firmado em 17/11/2005 (peça 1, p. 168), este era regido pela Instrução Normativa/STN 01, de 15 de Janeiro de 1997 que em seu art. 28 definia os documentos a serem apresentados, o qual inclui Relatório de Execução Físico-Financeira, Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferências, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso e os saldos; cópia do termo de aceitação definitiva da obra e documentação atinente aos atos adjudicatórios e de homologação dos procedimentos licitatórios realizados.

30. Nota-se, de pronto, que tais documentos não existem nos autos, o que, no mínimo evidencia uma documentação incompleta e imprecisa. Isso porque, apesar de haver as notas fiscais com valores correspondentes à retiradas da conta, não há ordem de pagamentos, cheque ou ordem bancária que comprove que os recursos sacados foram, de fato, destinados à empresa emissora das notas fiscais.

31. Ademais, a nota fiscal n. 101 (peça 1, p. 178) não apresenta data de emissão nem carimbos que demonstrem ter havido o seu atesto. E, nenhuma das notas fiscais apresenta o valor referente ao recolhimento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, mesmo sendo os serviços de engenharia enquadrados como fato gerador desse tributo, consoante lista de serviços anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

32. Sendo assim, a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, no parágrafo único do art. 11, determina ser vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não efetive a arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional, pelo que entendemos deva-se glosar tais importâncias, ante a ausência de comprovação quanto a essa arrecadação.

33. Por esses motivos, entende-se que os elementos existentes nos autos não contemplam os requisitos que uma prestação de contas deve evidenciar. De forma que, além das inconsistências nos

detalhes desses documentos, não se é possível estabelecer se o destino dos recursos foi a empresa que emitiu as notas fiscais.

34. Com isso, a omissão na prestação de contas, conforme consignou o concedente, importa que haja uma devolução total dos recursos públicos recebidos e não devolvidos. Como houve a devolução de R\$ 7.190,68, valores relativos aos rendimentos e parte do repasse não utilizados (peça 1, p. 96), desse modo, e sendo o montante histórico desbloqueado de R\$ 146.136,58 (peça 1, p. 90), portanto, este valor que deve ser restituído aos cofres públicos.

35. Ainda sobre o valor liberado, cabe observação de que o total repassado foi de R\$ 146.250,00, ou seja, R\$ 113,42 a mais do que o que foi efetivamente liberado (R\$ 146.136,58). Como essa diferença de R\$ 113,42 não se é possível identificar nos extratos, e em benefício dos devedores, de forma que o resultado da atualização monetária importe em um valor menor de débito, iremos diminuir esse valor de R\$ 113,42 do primeiro repasse realizado.

36. Na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, a referência para atualização deve ser a data do efetivo recebimento dos valores. Desta forma, a data que será utilizada para atualização monetária e aplicação de juros de mora será a data de crédito dos recursos da conta específica (peça 1, p. 86 e 88), conforme extrato bancário do contrato de repasse.

CONCLUSÃO

37. No caso em exame, onde o responsável se omitiu na apresentação de prestação de contas, mesmo tendo tido tempo suficiente para fazê-lo e ciente de que a própria ausência dessa prestação de contas tem como consequência a ocorrência da irregularidade da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do citado contrato de repasse.

38. A omissão no dever de prestar contas gera presunção da ocorrência de dano ao erário, pois não permite aferir se os recursos tiveram a destinação que lhes foi atribuída, o que consolidamos o entendimento de que o responsável arrolado nesse processo negligenciou a gestão dos recursos públicos transferidos por meio do Contrato de Repasse 017880247/2005 (Siafi 536326).

39. Com isso, na forma do art. 202, inciso II, do Regimento Interno/TCU, aprovado pela Resolução 246, de 30 de Novembro de 2011, definida nos autos a responsabilidade do agente envolvido no ato inquinado, bem como a adequada caracterização do débito, é cabível a citação do responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

40. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação do Sr. Nauro Sérgio Muniz Mendes (CPF 334.392.811-91), signatário do ajuste e então gestor da entidade conveniente, período de gestão 2005-2008, responsável pela execução física e financeira do ajuste, 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, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Tesouro Nacional 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, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, em decorrência das seguintes ocorrências abaixo, bem como em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos por força do Contrato de Repasse 017880247/2005 (Siafi 536326), celebrado entre a Caixa Econômica Federal - CEF e a Prefeitura Municipal de Penalva/MA:

a.1) Ocorrência 1: Ausência da apresentação de documentos, como Relatório de Execução Físico-Financeira, Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferências, a contrapartida depositada, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, os meios de pagamento que identifique os

beneficiários dos recursos; cópia do termo de aceitação definitiva da obra e documentação atinente aos atos adjudicatórios e de homologação dos procedimentos licitatórios realizados. A falta dessa documentação impede que se possa estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos retirados da conta específica do repasse e o objeto realizado.

a.2) Ocorrência 2: Os documentos encaminhados pelo prefeito sucessor, não são suficientes para se estabelecer o nexo de causalidade, além de apresentar fragilidades como a nota fiscal n. 101 (peça 1, p. 178) não apresenta data de emissão nem carimbos que demonstrem ter havido o seu atesto. E, nenhuma das notas fiscais apresenta o valor referente ao recolhimento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, mesmo sendo essa uma condição essencial para o recebimento de transferências voluntárias.

b) informar ao responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

c) Dispositivos violados: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872, de 23 de dezembro 1986, e art. 28 da Instrução Normativa/STN 01, de 15 de Janeiro de 1997.

d) Quantificação do débito individual:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
71.256,58	26/12/2006
29.250,00	28/12/2006
45.630,00	2/1/2007

e) Valor total do débito atualizado até 26/8/2013: R\$ 208.433,59, conforme demonstrativo de débito à peça 5.

f) Qualificação do Responsável:

Nome: Nauro Sérgio Muniz Mendes

CPF: 334.392.811-91

Endereço:

Sistema CPF, peça 3: Rua dos Pardais, Condomínio Europa, Bloco 1, Apartamento 302, Bairro Jardim Renascença, São Luís/MA, CEP 65075-310

SECEX-MA, 26/8/2013.

(Assinado Eletronicamente)

Hugo Leonardo Menezes de Carvalho

Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 7708-9