

GRUPO I - CLASSE I - 1ª CÂMARA

TC-025.861/2013-1

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Recorrente: Ezenivaldo Alves Dourado (ex-prefeito)

Unidade: Prefeitura Municipal de Canarana/BA

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO COM A CODEVASF. CONSTRUÇÃO DE BARRAGEM. OMISSÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO IMPUTADO A DOIS EX-PREFEITOS. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. EXCLUSIVA DO EX-GESTOR NÃO RECORRENTE A RESPONSABILIDADE PELA EXECUÇÃO DA PARTE DO OBJETO CORRESPONDENTE À PARCELA DE RECURSOS FEDERAIS EFETIVAMENTE TRANSFERIDA. PROVIMENTO PARCIAL. AFASTAMENTO DO DÉBITO EM RELAÇÃO AO RECORRENTE. REDUÇÃO DO VALOR DA MULTA. MANTIDA A PUNIÇÃO RELATIVA À OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS, NOS TERMOS DO ENUNCIADO 230 DA SÚMULA DO TCU.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Ezenivaldo Alves Dourado, ex-prefeito do Município de Canarana/BA, contra o Acórdão 3.945/2014 – 1ª Câmara, em que este Tribunal julgou irregulares as contas especiais do ora recorrente, condenando-o em débito e aplicando-lhe multa.

2. Transcrevo, a seguir, a manifestação da Serur, no sentido de dar provimento parcial ao recurso, afastando a responsabilização pelo débito:

“INTRODUÇÃO

1. Cuida-se de recurso de reconsideração (peça 27) interposto por Ezenivaldo Alves Dourado, ex-Prefeito de Canarana/BA nas gestões 2005-2008 e 2009-2012, contra o Acórdão 3945/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 15):

‘ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar revéis, para todos os efeitos, os Srs. Antônio Costa dos Santos e Ezenivaldo Alves Dourado, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.2. julgar irregulares as contas dos Srs. Antônio Costa dos Santos e Ezenivaldo Alves Dourado, com fundamento no art. 16, III, ‘a’, da Lei 8.443/1992, condenando-os solidariamente ao pagamento da quantia de R\$ 87.345,00, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados desde 5/7/2002, até a efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze dias), a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, (214, III, ‘a’, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf-MI), na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar, individualmente, aos srs. Antônio Costa dos Santos e Ezenivaldo Alves Dourado a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, ‘a’, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada

monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde já, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

9.5. dar ciência desta deliberação ao interessado e ao município de Canarana/BA. '

HISTÓRICO

1.1. Em análise tomada de contas especial instaurada pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, (Codevasf-MI), originalmente em desfavor do Sr. Antônio Costa dos Santos, ex-prefeito do município de Canarana/BA, pela omissão no dever de prestar contas da aplicação dos recursos do Convênio 2.00.02.0027-00/2002, cujo objeto era a construção de uma barragem na localidade de Mato Verde, naquele município.

1.2. Os recursos destinados à execução do convênio foram autorizados no montante de R\$ 209.000,00, sendo R\$ 34.310,00 a título de contrapartida municipal e R\$ 174.690,00 de recursos federais que seriam repassados em duas parcelas. Porém, somente a primeira parcela, no valor de R\$ 87.345,00, foi transferida ao município em 5/7/2002.

1.3. O Convênio 2.00.02.0027-00 (Siafi 450796, peça 1, p. 20 a 38) teve vigência fixada inicialmente em 240 dias, a contar de sua assinatura em 27/4/2002, sendo prorrogado sucessivas vezes, até o termo final em 31/10/2008 (peça 1, p. 96), em virtude do atraso da Codevasf na liberação da parcela complementar dos recursos.

1.3. Após a citação dos ex-prefeitos, nas gestões de 2001 a 2012, período entre a celebração e o termo final para prestação de contas dos recursos, os responsáveis permaneceram silentes.

1.4. Apesar de os relatórios da Codevasf atestarem a execução da primeira parte das obras e recomendarem a liberação da segunda parcela (peça 1, p. 110, 112 e 120), a referida parcela complementar não foi transferida.

1.5. No entanto, diante da ausência de prestação de contas, não havia nos autos elementos que permitissem concluir que os recursos foram aplicados na parte da obra executada, impedindo o estabelecimento do nexo de causalidade entre os valores federais recebidos e aqueles gastos na execução do objeto.

1.6. Por esse motivo o Tribunal julgou irregulares as contas dos ex-gestores municipais, condenando-os solidariamente em débito e multa individual, nos termos do Acórdão 3945/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 15).

1.7. Irresignado, o Sr. Ezenivaldo Alves Dourado, ex-prefeito municipal de Canarana/BA nas gestões 2005-2008 e 2009-2012 interpõe o presente recurso de reconsideração.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

1.8. O Exmo. Ministro-Relator José Múcio (despacho à peça 31), conheceu do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Ezenivaldo Alves Dourado (peça 27), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 3945/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 15), nos termos do exame de admissibilidade realizado pela Serur (peças 28 e 29).

1.9. O Ministro-Relator determinou, ainda, o encaminhamento dos autos ao Ministério Público após a análise de mérito da Serur, para pronunciamento.

EXAME DE MÉRITO

2. Delimitação

2.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) a responsabilidade pela prestação de contas do Convênio 2.00.02.0027-00/2002 era do prefeito antecessor e não do recorrente, que agiu de boa-fé;

b) há elementos nos autos que permitem concluir que as obras para construção da barragem foram realizadas;

3. Responsabilidade do prefeito sucessor, ora recorrente, e de seu antecessor.

3.1. O recorrente argumenta que as obras foram iniciadas na gestão de seu antecessor, o Sr. Antônio Costa dos Santos, e que a responsabilidade pela prestação de contas deveria recair apenas sobre ele. Alega ainda que a Codevasf repassou ao município valor aquém do que foi conveniado e que, mesmo assim, logrou concluir as obras da barragem de pedra no Rio Jacaré, no Povoado de Mato Verde (peça 27, p. 4-6):

a) afirma que os recursos liberados foram somente de R\$ 87.345,00, sendo que o valor total do convênio remontava a R\$ 209.000,00, e que as obras foram iniciadas na gestão do Sr. Antônio Costa dos Santos, dando o recorrente andamento às mesmas, para evitar solução de continuidade (p. 4-5);

b) assevera que o Relatório de Tomada de Contas 002/2010, do Ministério da Integração Nacional, estabelece, de forma contundente, que a responsabilidade das contas deve ser atribuída ao Sr. Antônio Costa dos Santos, transcrevendo excerto do mesmo (p. 5-6);

c) alega que o seu antecessor não lhe repassou qualquer informação vital e relevante sobre o convênio (p. 6).

Análise:

3.2. Depreende-se dos autos que o referido convênio foi sucessivamente prorrogado, até a data de 31/10/2008, sem que a estatal efetuassem o repasse e explicitassem se a não transferência da segunda parcela dos recursos necessários à consecução das obras do convênio foi em decorrência da não prestação de contas parcial, que era de responsabilidade do prefeito antecessor, ou por problemas na execução dos serviços até então realizados.

3.3. Esclareça-se, ainda, que diversos pareceres técnicos da própria Codevasf deram ateste parcial nos serviços até então concluídos.

3.4. Relatório final de fiscalização da Codevasf, emitido em 11/7/2003, dava conta da execução do maciço, faltando a concordância do aterro com a ponte/sangradouro, informando da aplicação, pelo município, de contrapartida superior à programada, e alertando para a necessidade de liberação da 2ª parcela para conclusão da obra, sob risco de deterioração do segmento já executado (peça 1, p. 110).

3.5. Outro Relatório técnico, datado de 21/10/2003, emitido após visita realizada naquele dia, apontou que a obra estava bem adiantada, sendo que o volume do maciço de aterro da Barragem em trecho de 150 metros encontra-se na cota de coroamento, faltando camada de 40 cm para conclusão do aterro, estando as colunas em alvenaria prontas, aguardando a construção da laje, e, não obstante a interrupção dos serviços por aproximadamente 1 ano, o estado de conservação era bom, havendo necessidade de liberação da segunda parcela (peça 1, p. 112).

3.6. Consta ainda Relatório Técnico da Codevasf, da lavra do Técnico Paulo César de Oliveira Carvalho, Fiscal do Convênio, datado de 26/5/2008, dando conta da conclusão dos serviços de execução do maciço da barragem e das colunas de alvenaria de pedra para construção da ponte/sangradouro (peça 1, p. 120).

3.7. Sem adentrar no mérito da existência ou não dos serviços parcialmente concluídos, tais fatos reforçam a evidência de que os recursos efetivamente repassados foram utilizados e aplicados durante a gestão do antecessor do ora recorrente, não sendo razoável atribuir a este a responsabilidade solidária pelo débito apurado.

3.8. Isso porque os recursos repassados no valor de R\$ 87.345,00, mediante a Ordem Bancária 632, de 05/07/2002 (pg. 128 da peça 1), foram utilizados durante a gestão do Sr. Antônio Costa dos Santos, não obstante o prazo de vigência do ajuste tenha se estendido até 2008, sem que tivesse havido qualquer repasse adicional por parte da Codevasf, provavelmente em função da não apresentação da prestação de contas parcial dos recursos até então transferidos.

3.9. Quanto à prestação de contas, na hipótese do prefeito sucessor ter gerido parte dos recursos do convênio, a obrigação de demonstrar a correta gestão desta parcela competiria a ele. Entretanto, a integralidade dos recursos transferidos pela União foi gerida pelo seu antecessor, considerando-se o princípio da continuidade administrativa, incumbindo ao sucessor encaminhar a

prestação de contas ou tomar medidas legais para proteger o erário, instaurando, se for o caso, a tomada de contas especial. Sob essa ótica encontra-se o teor da Súmula 230 desta Corte de Contas:

‘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 com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.’

3.10. Em acréscimo, o § 5º do art. 28 da Instrução Normativa STN 1/1997 [vigente à época] estabelecia que a prestação de contas final deve ser apresentada ao concedente até a data de encerramento da vigência do convênio. A leitura desse normativo conduz à interpretação de que a obrigação de prestar contas cabe ao prefeito que estiver em exercício no momento do encerramento da vigência do convênio, que ocorreu durante o mandato do ora recorrente.

3.11. O art. 71, inciso II, da Constituição Federal, bem como o art. 8º da Lei 8.443/1992 e o art. 84 do Decreto-Lei 200/1967 também conferem fundamentação legal a esse entendimento. É nesse mesmo sentido o teor dos seguintes precedentes deste tribunal: Acórdãos 41/2007 – 1ª Câmara, 1.737/2008 – 2ª Câmara e 963/2008 – Plenário.

3.12. Desse modo, tendo ou não logrado concluir as obras da referida barragem, deveria o prefeito sucessor, ora recorrente, prestar contas dos recursos parcialmente aplicados ou, na impossibilidade fática de fazê-lo, ajuizar a competente demanda judicial para obrigar o antecessor apresentar a documentação respectiva, apresentando a este Tribunal evidências das iniciativas tomadas.

3.13. Desse modo, acolhem-se parcialmente os argumentos de defesa, para afastar a responsabilidade do recorrente pela devolução dos recursos, mantendo, no entanto, a irregularidade pela omissão no dever de prestar contas.

4. Da comprovação de conclusão das obras da barragem e da boa-fé do recorrente.

4.1. O recorrente sustenta que honrou com os compromissos firmados, efetuando a conclusão das obras da barragem de pedra, quitando integralmente o pagamento de sua dívida, ainda que tenha recebido valor inferior ao devido (peça 27, p. 6-11):

a) alega que os documentos que ora junta aos autos comprovam que o projeto aprovado consistia na implantação de uma barragem de pedra no interior do município, às margens do Rio Jacaré, no povoado de Mato Verde, orçado originalmente em R\$ 209.000,00, objetivando fortalecer a infraestrutura hídrica da região, notadamente em períodos de estiagem (p. 6-7);

b) afirma que a obra foi realizada, porém com solução técnica diferenciada para melhor aproveitamento dos recursos e resultado superior ao anteriormente previsto, trazendo maiores benefícios para a comunidade; desse modo, considera incongruente a desaprovação das contas do município, uma vez que a Codevasf não aplicou os recursos que deveria e que a prefeitura agiu em conformidade aos preceitos legais para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos (p. 7-8);

c) argumenta que agiu com total boa-fé, tendo sido os recursos recebidos aplicados da melhor forma possível, tendo o recorrente acompanhado o término da execução da obra e sua entrega (p. 8);

d) discorre sobre o princípio da boa-fé, sua incorporação ao Código Civil de 2002, sobre a confiança gerada pela conduta demonstrada pelo ex-gestor, mencionando ainda artigo doutrinário do Ministro Sherman Cavalcanti, versando sobre a necessidade de observância da chamada boa-fé objetiva (p. 9-10);

e) requer que sejam julgadas [regulares] as contas do recorrente, dando-lhe quitação, bem como haja determinação para realização de perícia para atestar a execução da obra, concluída com valor aquém do que foi acordado no convênio (p. 11).

Análise:

4.2. O recorrente, apesar de afirmar ter juntado aos autos documentação supostamente comprobatória da execução das obras da barragem (peça 27, p. 6), não o fez, o que impossibilita análise adicional acerca da comprovação do nexo causal entre os recursos federais recebidos pelo

Município de Canarana, o que supriria a ausência da documentação concernente à prestação de contas não apresentada.

4.3. Contudo, os relatórios técnicos da própria Codevasf, já mencionados anteriormente e acostados à peça 1, p. 110, 112 e 120, sugerem terem sido feitas intervenções e obras no local e dão conta que, desde 2002, os serviços referentes à liberação da primeira parcela foram concluídos, com a execução do maciço da barragem e das colunas em alvenaria de pedra para construção da ponte/sangradouro.

4.4. Contudo, compulsando-se todas as peças dos autos, inclusive recursais, não se encontram quaisquer documentos relativos à prestação de contas dos recursos recebidos, ainda que parciais, referentes aos gastos da primeira etapa das obras.

4.5. Não pode ser acolhida a realização das perícias solicitadas pela recorrente, tendo em vista que existe entendimento consolidado neste Tribunal de que, diferentemente da esfera judicial, não encontra amparo legal a solicitação para que o TCU, no exercício do controle externo de fiscalização e de contas, realize procedimento fiscalizatório ou diligências com vistas à produção de provas que são da exclusiva alçada do responsável, vez que é deste o ônus de provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados.

4.6. Tal entendimento jurisprudencial, além de seguir o disposto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no art. 93 do Decreto-lei 200/1967, ficou consolidado no Enunciado de Decisão nº 176: 'Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova'. Nessa vertente, são vazados os Acórdãos TCU 6723/2014 – 1ª Câmara, 4708/2014 – 2ª Câmara, 4804/2014 – 1ª Câmara, 433/2010 – 1ª Câmara 1599/2007 – Plenário, 611/2007 – 1ª Câmara e 1098/2008 – 2ª Câmara.

4.7. Não há ainda como atestar, com base nos elementos trazidos aos autos, a correta realização das obras, ainda que parciais, relativas ao Convênio 2.00.02.0027/2000 (SIAFI 450796), uma vez que a ausência de prestação de contas não permite o estabelecimento do nexo causal entre os recursos repassados pela Codevasf, no valor de R\$ 87.345,00, e os eventuais gastos realizados com os serviços feitos durante a gestão do antecessor do ora recorrente.

4.8. Desse modo, considerando que o recorrente não geriu recursos transferidos da Codevasf durante sua administração à frente da prefeitura, propugna-se pelo acolhimento parcial das razões recursais do Sr. Ezenivaldo Alves Dourado para afastar a imputação de débito, porém julgando irregulares as contas do responsável e aplicando a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso I, do RI/TCU, pela omissão no dever de prestar contas, ainda que parciais, dos recursos federais recebidos.

CONCLUSÃO

5. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a responsabilidade do ex-gestor, ora recorrente, cinge-se à omissão no dever de prestar contas;

b) não há como atestar, com base nos elementos dos autos, a realização das obras da barragem na localidade de Mato Verde, Município de Canarana/BA.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Ezenivaldo Alves Dourado e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para afastar a sua responsabilização solidária em relação débito;

b) julgar irregulares as contas do responsável e alterar o fundamento de validade da multa a ele aplicada para o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso I, do RI/TCU, pela omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados à municipalidade;

c) dar ciência desta deliberação aos responsáveis e interessados, bem como aos Órgãos e entidades cientificados do Acórdão recorrido.”

3. O Ministério Público, representado pelo Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, anuiu à proposta da Serur, acrescentando o seguinte:

‘(...)

Manifesto, desde já, anuência à proposta da Serur sem prejuízo de tecer algumas considerações.

De fato, inexistindo justificativa razoável para a omissão do responsável no seu dever de prestar contas, deve ser mantido o julgamento pela irregularidade de suas contas com base no art. 16, inciso III, alínea ‘a’, da Lei n.º 8.443/92. Por outro lado, tendo em vista que sua responsabilidade pelo débito inicial foi totalmente afastada – não mais se justificando a aplicação de sanção com base no art. 57 da Lei n.º 8.443/92 –, cabe alterar o fundamento da multa para o art. 58, inciso I, da mesma lei.

*Nesse sentido, foram proferidos os Acórdãos n.º 2.364/2013-Plenário, n.º 8.662/2013-1ª Câmara, n.º 6.107/2013-2ª Câmara, n.º 7.511/2013-2ª Câmara e n.º 6.517/2014-1ª Câmara, entre outros. Conforme destacado pelo eminente Ministro José Jorge no voto condutor do Acórdão n.º 7.511/2013-2ª Câmara, a proposta de alteração do fundamento legal da sanção encontra respaldo inclusive no Regimento Interno do TCU, **in verbis**:*

‘3. Após a instrução regular do feito, considerando que ‘os documentos apresentados a este Tribunal e que comprovem a regular aplicação dos recursos transferidos afastam o débito, mas não elidem a irregularidade das contas, caso subsista a omissão injustificada no dever de prestar contas junto ao órgão repassador’, a Serur propôs, com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, afastar o débito imputado solidariamente ao Sr. Jorge Luiz Fernandes Cardoso e à ODAC, alterando-se o fundamento da irregularidade das contas para o art. 16, III, ‘a’, da Lei n.º 8.443/92, justamente em razão da subsistência da omissão no dever de prestação de contas.

4. Outrossim, propôs a unidade técnica reduzir a multa aplicada aos responsáveis, alterando-se a fundamentação desta para o art. 58, inciso I, da referida lei.

*5. Após examinar as razões recursais carreadas aos autos, manifesto-me de acordo com a proposta alvitada pela Serur, que contou com a anuência do **Parquet** especializado.*

6. Apenas a título de complementação, cabe trazer à colação o conteúdo do art. 209 c/ o art. 268, ambos do Regimento Interno/TCU, e que estão a respaldar a proposição da Serur:

‘Art. 209. (...)

§ 4º 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.

*Art. 268. O Tribunal poderá aplicar multa, nos termos do **caput** do art. 58 da Lei n.º 8.443, de 1992, atualizada na forma prescrita no § 1º deste artigo, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:*

*I – contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do **caput** do art. 209, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante definido no **caput** deste artigo;’ (grifos do original).*

No caso vertente, embora não se trate propriamente de afastamento do débito após a apresentação intempestiva da prestação de contas, a alteração da fundamentação legal da multa é necessária inclusive para preservar a coerência e a proporcionalidade entre a sanção aplicada ao responsável e os fatos que a motivaram.

Por fim, tendo em vista a supressão da condenação em débito do recorrente, entendo que se deva reduzir o valor da multa que lhe fora cominada para, mediante adequada dosimetria da pena, garantir a referida proporcionalidade entre a gravidade de sua conduta irregular e a sanção aplicada pelo Tribunal.

Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas junto ao TCU, concordando no essencial com a Serur, propõe conhecer do recurso de reconsideração para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, de modo a afastar a condenação em débito do recorrente, reduzir o valor da sanção que lhe fora aplicada e alterar o fundamento legal da multa para o art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443/92.”

É o relatório.