

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 007.653/2015-8.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Município de Traipu – AL.

Responsável: Marcos Antônio dos Santos (240.532.524-15).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OMISSÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUÇÃO FÍSICA DO OBJETO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS TRANSFERIDOS. REVELIA. IRREGULARIDADE, DÉBITO E MULTA.

A execução física do objeto não comprova a regular aplicação dos recursos públicos transferidos.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o pronunciamento da Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas (peça 8) a seguir transcrito, que contou com a anuência do titular da unidade (peça 9) e do representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 10):

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em desfavor do Sr. Marcos Antônio dos Santos, ex-prefeito, em razão da omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados ao Município de Traipu/AL, por força do Convênio 82/2009 (Siconv 705877), celebrado com o MDS em 26/11/2009 (peça 1, p. 92-114).

2. Referido convênio teve por objeto a construção de 607 cisternas de placas para armazenamento de água da chuva, visando à dotação de infraestrutura hídrica para consumo humano, conforme o plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 24-36 e 162-184).

HISTÓRICO

3. Conforme disposto na cláusula quarta foram previstos R\$ 838.184,31 para a execução do objeto, dos quais R\$ 805.984,31 seriam repassados pelo concedente e R\$ 32.200,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 100).

4. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas, conforme abaixo (peça 1, p. 200-202):

DATA	VALOR (R\$)
30/11/2009	268.661,43
10/2/2011	537.322,43
TOTAL	805.983,86

5. O ajuste vigeu no período de 30/11/2009 a 31/3/2012, e previa a apresentação da prestação de contas até 30/5/2012, conforme cláusulas terceira e nona do convênio (peça 1, p. 100 e 106, e peça 2, p. 67 e 81) e termo aditivo à peça 2, p. 55-57.

6. Em 30/4/2013, o Ministério notificou o ex-prefeito de que o prazo para prestar contas havia expirado em 30/5/2012, mas que até a data daquela comunicação, a prestação de contas ainda não

havia sido apresentada. Mesmo assim, sem nenhum respaldo normativo para tal medida, foi concedido prazo até 20/5/2013, para serem apresentadas as contas (peça 2, p. 67-69).

7. Em 25/6/2013, a Prefeitura de Traipu/AL, já na gestão da sucessora, Sra. Maria da Conceição Teixeira Tavares, informou ao MDS que o ex-gestor não comprovou a aplicação dos recursos e que não foram encontrados na conta vinculada ao convênio os valores repassados (peça 2, p. 71-73).

7.1. Informou, ainda, que o ex-prefeito não deixou documentos na Prefeitura que possibilitassem a prestação de contas pela nova gestão, o que levou o Município a ficar inadimplente no Siafi. Que diante da situação, o Município ingressou com Ação de Improbidade cumulada com ressarcimento em face do Sr. Marcos Antônio dos Santos na Justiça Federal em Alagoas (Processo 0800087-43.2013.4.05.8001) (peça 2, p. 75-91).

8. O MDS emitiu o Parecer Técnico 16/2013, em 20/8/2013, o qual registrou que no sistema SIG_CISTERNAS, constava o seguinte sobre o cumprimento do objetivo pactuado (peça 2, p. 93-101):

Tipo de meta	Quantitativo Programado	Resultado alcançado	%
Capacitação de pedreiros (6 cursos)	60	3	5,0
Cisternas construídas	607	350	57,66
Capacitação em gerenciamento de recursos hídricos (20 cursos)	607	441	72,65
Capacitação dos agentes comunitários de saúde (1 curso)	30	0	0

8.1. Contudo, mesmo com a execução parcial, a posição foi pela reprovação do valor integral repassado em razão de não ter havido a apresentação dos documentos físicos necessários à comprovação da construção das cisternas.

9. Em seguida, foi emitida a Nota Técnica 173, de 19/12/2013, que registrou não ter sido inserido nenhum documento referente à execução e/ou prestação de contas no Sistema de Convênios e também se posicionou pela devolução integral dos recursos (Siconv) (peça 2, p. 109-117).

10. O Sr. Marcos Santos foi novamente notificado por meio de ofício de 20/12/2013 (peça 2, p. 119-125), mas não atendeu ao chamamento e nem recolheu o valor cobrado.

11. O Relatório do Tomador de Contas destacou que o motivo para a instauração da TCE foi a omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais referentes ao Convênio 82/2009 (Siconv 705877), sendo responsável o ex-prefeito do Município de Traipu/AL, Sr. Marcos Antônio dos Santos, prefeito durante o período de 2009 a 2012, sendo esta a pessoa responsável pela gestão dos recursos recebidos no montante de R\$ 838.184,31,00 (peça 2, p. 147-161).

12. A Secretaria Federal de Controle Interno emitiu o Relatório e Certificado de Auditoria 2088/2014 nos quais concordou com os procedimentos da TCE (peça 2, p. 187-193) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento do processo (peça 1, p. 203).

13. No âmbito deste Tribunal foi lavrada a instrução técnica à peça 4, cujo exame técnico abaixo se transcreve, de modo a demonstrar a análise realizada e a proposta de encaminhamento ofertada, com a devida argumentação e fundamentação, acatada pelo Titular da Unidade (peça 5):

14. O plano de trabalho foi aprovado no valor total de R\$ 838.184,31 para a execução do objeto, dos quais R\$ 805.984,31 seriam repassados pelo concedente e R\$ 32.200,00.

15. Na Nota Técnica 5/2011, de 7/2/2011, que analisou relatórios de acompanhamento da execução entre junho e agosto/2010 e setembro/novembro/2010, registrou ter havido “início da construção das cisternas com capacitação de 20 pedreiros até o momento, escavação de 250 cisternas, sendo que 180 delas já estão concluídas” (peça 2, p. 17). Menciona extratos bancários – que não se sabe porque razão não foram juntados ao processo – que comprovariam a execução do convênio e o aporte da contrapartida.

16. Com base nesse relatório sem evidências da efetiva execução do objeto e sem que o Município tivesse lançado absolutamente nada a respeito da execução no sistema Siconv, o MDS decidiu prorrogar a vigência e liberar o dobro de recursos federais para o Município (peça 2, p. 51-66).
17. A vigência do convênio expirou em 31/3/2012, mas o Ministério apenas foi notificar o Município acerca da inadimplência no dever de prestar contas em 30/4/2013, quando o prefeito que geriu todos os recursos voluntariamente repassados pelo MDS já havia deixado o cargo (peça 2, p. 67-69). Além de deixar o cargo, o ex-prefeito deixou de prestar contas da totalidade das verbas federais que lhe foram entregues. Deixou também de manter em arquivos os documentos relacionados à gestão dos recursos repassados.
18. A prefeita sucessora informou ao MDS que seu antecessor não deixou nenhum documento relacionado a esse convênio nos arquivos e não deixou nenhum valor na conta específica. Acrescentou que ingressou com a Ação de Improbidade Administrativa cumulada com ressarcimento ao erário em face do ex-prefeito (peça 2, p. 71-73).
19. Mesmo assim, o MDS, após ter falhado no acompanhamento da execução do convênio, não buscou verificar *in loco* a aplicação dos recursos, o que só agravou a situação.
20. Em relação à responsabilidade pelo ato omissivo de prestar contas, considera-se adequada a conclusão do tomador de contas em atribuir a responsabilidade exclusivamente ao ex-prefeito, não cabendo neste caso aplicação da Súmula 230 deste Tribunal, com vistas a alcançar o prefeito sucessor (2013-2016).
21. Esse entendimento quanto à abrangência da Súmula 230/TCU está em consonância com os recentes julgados deste Tribunal sobre a matéria, *ex vi* dos Acórdãos 7.347/2010-TCU-1ª Câmara e 566/2011-TCU-2ª Câmara. Deste último, extraem-se excertos para demonstrar a novel posição desta Corte *verbis*:

SUMÁRIO

(...)

3. Em regra, a aplicação do entendimento enunciado na Súmula TCU nº 230 atinge o prefeito sucessor apenas nos casos em que o prazo para prestação de contas dos recursos recebidos por seu antecessor adentrar o interregno temporal de sua gestão.

(...)

VOTO

(...)

6. No que diz respeito ao prefeito sucessor, está correto o entendimento da unidade técnica, ao considerar que o mesmo não deveria ser responsabilizado. Com relação ao tema, rememoro que a Súmula nº 230 do TCU estabelece que ao prefeito sucessor compete 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.
7. No entanto, a jurisprudência desta Corte (v.g Acórdão nº 7347/2010-TCU-Primeira Câmara) tem firmado o entendimento de que o enunciado da referida Súmula atinge o prefeito sucessor apenas nos casos em que o prazo para prestação de contas dos recursos recebidos por seu antecessor adentrar o interregno temporal de sua gestão, o que, conforme demonstrado na instrução da unidade técnica, não se verificou no presente caso.
22. Cumpre destacar que o prefeito atual assumiu o mandato em 1/1/2013, bem após expirado o prazo para prestar contas do Convênio 82/2009.
23. Por se tratar de convênio firmado via Sistema de Convênios (Siconv), a omissão no dever de prestar contas é ocasionada pela não inserção da documentação da prestação de contas do referido convênio nas lapelas respectivas do Sistema de gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv).
24. Ressalte-se que a Portaria Interministerial 507, de 27/11/2011, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da Fazenda e da Controladoria-Geral da União traz a seguinte orientação ao conveniente em seu art. 6º, inciso XVI, e 74, respectivamente (peça 1, p. 336-337):

Art. 6º. Ao conveniente compete:

(...)

XVI – realizar no Siconv os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, quando couber.

Art. 74. A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo conveniente no Siconv, do seguinte:

(...)

III – Relatório de prestação de contas aprovado e registrado no Siconv pelo conveniente.

25. Ou seja, observa-se que além de inserir a prestação de contas no Siconv, o conveniente deve enviar os documentos listados no art. 74 da Portaria Interministerial 507/2011 ao ente repassador. Os documentos ali listados também comporão a prestação de contas.

26. Verificação efetuada no Siconv em 10/4/2015 revelou que não foram inseridas as informações sobre a execução e nem sobre prestação de contas. As informações registradas no Siconv, já pela prefeita sucessora, apenas informam da impossibilidade de prestar contas em razão de que o ex-prefeito não deixou nos arquivos os documentos relacionados a esse repasse.

27. Desse modo, deve-se propor a citação do ex-prefeito, Sr. Marcos Antônio dos Santos, acerca da omissão no dever de prestar contas e da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao Município de Traipu/AL por meio do convênio 82/2009-MDS, contrariando ao disposto nas cláusulas terceira e nona do termo do repasse, nos arts. 72 a 74 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507, de 24/11/2011, no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 1967, e no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

EXAME TÉCNICO

14. Foi procedida a citação válida do Sr. Marcos Antônio dos Santos no endereço que figura no cadastro da Receita Federal do Brasil (peças 3, 6 e 7). Nada obstante a correta entrega da comunicação no endereço do responsável, mediante carta registrada com aviso de recebimento, e transcorrido o prazo regulamente fixado, o ex-prefeito não compareceu ao processo. Com isso, fica caracterizada a sua revelia, o que autoriza o prosseguimento do processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

15. O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

16. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade dos agentes não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

17. O objeto do Convênio 82/2009 (Siconv 705877), celebrado com o MDS em 26/11/2009 (peça 1, p. 92-114), era a construção de 607 cisternas de placas para armazenamento de água da chuva, visando à dotação de infraestrutura hídrica para consumo humano, conforme o plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 24-36 e 162-184). O valor total avençado foi de R\$ 838.184,31.

18. O MDS registrou, tendo por base relatórios de acompanhamento inseridos no sistema SIG_CISTERNAS que teriam sido construídas 350 cisternas, das 607 previstas (ou 57,66%) (item 8 acima).

19. Contudo, o ex-prefeito não apresentou a prestação de contas final. Devidamente intimado na

fase interna da TCE, o Sr. Marcos Santos não atendeu ao chamamento e nem recolheu o valor cobrado (item 10 acima).

20. Mesmo que se considerasse que as 350 cisternas foram executadas, a falta da apresentação da prestação de contas impede que se considere comprovada a regular aplicação dos recursos federais. A jurisprudência desta Corte registra 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.

21. O voto condutor do Acórdão 399/2001-TCU-2ª Câmara resume o entendimento do TCU sobre o assunto:

24. Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. Há que se obter nexo causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferidos pelo Convênio examinado'.

25. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se a obra foi executada (ou custeada) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outros ajustes com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.

26. 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 e a Instrução Normativa - STN 1/1997. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 1.573/2007-TCU-1ª Câmara, 297/2008-TCU-2ª Câmara e 747/2007-TCU-Plenário.

22. Conforme relatado acima, o prazo para prestar contas expirou em 30/5/2012 (vide item 5 supra), enquanto o mandato do Sr. Marcos Antônio dos Santos estendeu-se até 31/12/2012. Neste caso, a responsabilidade do referido ex-prefeito está demonstrada no desatendimento à solicitação, tanto do ente repassador, na fase interna desta tomada de contas especial, quanto desta Corte, para que apresentasse a prestação de contas. Sem a prestação de contas não há como aferir a regularidade da aplicação dos recursos.

23. Com efeito, há jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei 200/1967, o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu nos presentes autos.

24. A respeito do tema, transcrevo trecho do voto do eminente Ministro Adylson Motta que redundou na Decisão 225/2000-2ª Câmara (TC-929.531/1998-1):

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão n. 176, **verbis**: 'Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova'. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado.

25. Vale ressaltar que o dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano e que o gestor público omissor também viola o dever de transparência, na prática dos atos de gestão, pela ausência de

comprovação da lisura, no trato com a coisa pública.

26. Ademais, ao não apresentar as contas dos recursos federais, na forma expressamente exigida no convênio, o gestor torna concreta a possibilidade de que a totalidade dos recursos públicos, transferidos ao Município, tenha sido integralmente desviada, em benefício do gestor ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas, o que permite o enquadramento do julgamento das contas também na alínea “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992.

27. Outro ponto já tratado na instrução precedente, é que a responsabilidade recai exclusivamente sobre o ex-prefeito, não se aplicando ao caso o entendimento enunciado na Súmula TCU 230, a qual deve atingir o prefeito sucessor apenas nos casos em que o prazo para prestação de contas dos recursos recebidos por seu antecessor adentrar o interregno temporal de sua gestão, *ex vi* do decidido nos Acórdãos 7.347/2010-TCU-1ª Câmara, 566/2011-TCU-2ª Câmara e no Acórdão 2.095/2011-TCU-Plenário. Neste caso, o prazo para prestar contas expirou em 30/5/2012 enquanto o mandato do ex-prefeito estendeu-se até 31/12/2012.

28. Resta, portanto, submeter o feito à consideração superior propondo o julgamento das contas do ex-prefeito pela irregularidade, com fundamento nas alíneas “a” e “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, a sua condenação em débito pelo valor total repassado pelo MDS e a sua apenação com a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

29. A citação válida do ex-Prefeito não resultou em seu comparecimento ao processo, seja com alegações de defesa ou com a comprovação do recolhimento do débito. Ficou caracterizada sua revelia e autorizado o prosseguimento do feito, com fundamento no disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 (itens 14 a 16).

30. Ficou evidenciada a omissão no dever de apresentar a prestação de contas. O período da gestão do repasse e da apresentação das contas transcorreram integralmente no mandato do Sr. Marcos Antônio dos Santos (item 22).

31. A responsabilização do ex-prefeito deve ser pelo valor integral repassado, já que sem a prestação de contas não há como aferir a destinação dada aos recursos repassados, gerando, inclusive, tornando concreta a possibilidade de que a totalidade dos recursos públicos, transferidos ao Município, tenha sido integralmente desviada, em benefício do gestor ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas (itens 23 a 26).

32. Concluiu-se por elevar proposta de julgamento das contas do ex-prefeito pela irregularidade, com fundamento nas alíneas “a” e “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, a sua condenação em débito pelo valor total repassado pelo MDS e a sua apenação com a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992 (item 28).

BENEFÍCIOS DO CONTROLE

33. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a condenação em débito e a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para apreciação e **envio ao Ministério Público junto ao TCU**, para a audiência obrigatória de que trata o art. 81, inciso III, da Lei 8.443/1992, e posterior remessa ao Gabinete do Ministro-Relator, Vital do Rêgo, com o seguinte encaminhamento:

a) considerar revel o Sr. Marcos Antônio dos Santos (CPF 240.532.524-15);

b) julgar **irregulares** as contas do Sr. Marcos Antônio dos Santos (CPF 240.532.524-15), ex-prefeito do Município de Traipu/AL, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, 209, incisos I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU;

c) condenar o Sr. Marcos Antônio dos Santos (CPF 240.532.524-15) ao pagamento das importâncias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas dos repasses, até a data da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
268.661,43	30/11/2009
537.322,43	10/2/2011

d) aplicar ao Sr. Marcos Antônio dos Santos (CPF 240.532.524-15) a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992;

e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

f) autorizar, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, caso seja do interesse do responsável, o parcelamento da dívida em **até** trinta e seis parcelas, incidindo sobre cada uma, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais; sem prejuízo de alertá-lo de que, caso opte por essa forma de pagamento, a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.443/1992; e,

g) encaminhar, para ciência, cópia do Acórdão que for proferido, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Alagoas.

É o relatório.