

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 032.685/2017-3

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Município de Novo Acordo – TO.

Responsáveis: Eliane Costa Batista Coelho (296.156.666-53); Jose Coelho Neto (425.828.141-72).

Interessado: Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS TRANSFERIDOS. CONSTRUÇÃO DE MÓDULOS DA ESCOLA FAMÍLIA AGRÍCOLA DO JALAPÃO. REVELIA. EXCLUSÃO DE UM DOS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado de Tocantins (Secex-TO), acolhida pelo corpo dirigente da unidade técnica (peças 39 e 40):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Caixa Econômica Federal – Caixa, em desfavor da Senhora Eliane Costa Batista Coelho e do Senhor José Coelho Neto, ex-prefeitos de Novo Acordo/TO (gestão 2009-2012 e 2013-2016, respectivamente), em razão de irregularidades na execução do Contrato de Repasse n. 311.398-77/2009 (Siafi n. 728363), (peça 2, p. 67-81), firmado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o município de Novo Acordo/TO.*

2. *O referido convênio tem por objeto construção de módulos da Escola Família Agrícola do Jalapão, construção de bloco administrativo, sala de aula e alojamento de professores/administradores e aquisição de caminhão de pequeno porte, naquele município.*

HISTÓRICO

3. *Para a execução do objeto, nos termos da cláusula quarta do contrato de repasse (peça 2, p. 71), foram previstos R\$ 721.630,00, dos quais R\$ 700.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 21.630,00 corresponderiam à contrapartida.*

4. *Dos recursos federais previstos no Plano de Trabalho, foram repassados R\$ 700.000,00 em parcela única, mediante Ordem Bancária 2010OB800594 (peça 2, p. 284) à Caixa Econômica Federal (Interveniente no Contrato de Repasse) e a contrapartida de R\$ 21.630,00, totalizando R\$ 721.630,00, dos quais foram desbloqueados ao contratado R\$ 514.670,77, conforme Quadro de Controle de Desbloqueio (peça 2, p. 217), conforme quadro a seguir:*

<i>Data do Desbloqueio</i>	<i>Repasse (R\$)</i>	<i>Contrapartida (R\$)</i>	<i>Total (R\$)</i>
<i>4/4/2011</i>	<i>100.890,00</i>	<i>3.110,00</i>	<i>104.000,00</i>

<i>Data do Desbloqueio</i>	<i>Repasse (R\$)</i>	<i>Contrapartida (R\$)</i>	<i>Total (R\$)</i>
28/7/2011	35.809,54	1.110,00	36.919,54
6/2/2012	34.836,97	1.425,00	36.261,97
14/5/2012	47.516,92	1.565,00	49.081,92
6/7/2012	46.478,11	1.530,00	48.008,11
6/9/2012	119.027,88	4.030,00	123.057,88
21/2/2013	67.913,89	2.255,00	70.168,89
16/4/2013	45.656,46	1.516,00	47.172,46
<i>Totais</i>	<i>498.129,77</i>	<i>16.541,00</i>	<i>514.670,77</i>

5. O ajuste vigeu no período de 31/12/2009 a 28/2/2017, e previa a apresentação da prestação de contas até 29/4/2016, 60 dias a contar do término da vigência, conforme cláusula décima segunda do Contrato de Repasse (peça 2, p. 77).

6. Esgotadas as medidas cabíveis para saneamento dos autos e ante as irregularidades circunstanciadas, o Tomador de Contas Especial (peça 9) concluiu por responsabilizar, em débito, a Sra. Eliane Costa Batista Coelho, ex-prefeita de Novo Acordo/TO (gestão 2009-2012), visto que foi a signatária do contrato de repasse e gestora do município à época da liberação dos recursos, dispondo de tempo e disponibilidade financeira suficientes para a execução e conclusão das obras. Responsabilizar, também, o sucessor, Sr. José Coelho Neto, (gestão 2013-2016), a quem cabia dar continuidade à execução e conclusão das obras, a respectiva prestação de contas final e adotar as medidas necessárias ao resguardo do patrimônio público.

7. A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União concordou com o entendimento do Tomador quanto aos fatos imputados aos responsáveis indicados no processo, por meio do Relatório de Auditoria 15/2017, emitiu o respectivo Certificado de Auditoria (peça 5), atestando a irregularidade das contas dos responsáveis, seguido pelo Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 4), e a manifestação da autoridade ministerial registrando a sua ciência (peça 3).

EXAME TÉCNICO

8. Em cumprimento ao Despacho do Secretário (peça 13), foi promovida a citação do Sr. José Coelho Neto (CPF 425.828.141-72), mediante do Ofício 0281/2018-TCU/SECEX-TO, de 10/4/2018 (peça 17) e Aviso de Recebimento/AR (peça 20).

9. A Sra. Eliane Costa Batista Coelho (CPF 296.156.666-53) foi citada por meio do Ofício 0280/2018-TCU/SECEX-TO, de 10/4/2018 (peça 16). Considerando a inefetividade do expediente citatório da Sra. Eliane Costa Batista Coelho (peças 18 e 19), foi reiterada a citação via Ofício 0342/2018-TCU/SECEX-TO, de 25/4/2018 (peça 21), cujo expediente foi devolvido, novamente, por ausência (peça 22).

10. Diante do insucesso na localização da responsável, foi realizada pesquisa na internet (peça 23) e diligências às concessionárias do Estado do Tocantins, todas inexitosas (peças 24 a 31), conforme exposto no termo à peça 32, tendo sido, enfim, citada por via editalícia (peças 33 e 37).

11. No entanto, regularmente citados, os responsáveis não compareceram aos autos. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

12. *É cediço que a comprovação da boa e regular aplicação de bens e valores públicos é dever de todos aqueles a quem sejam confiados recursos federais, por força do disposto nos arts. 37, caput, e 70, parágrafo único, da Constituição da República de 1988 e do art. 93 do Decreto-lei n. 200/1967.*
13. *Ante o caráter indispensável da documentação em referência para demonstrar o nexo causal entre os recursos federais repassados e a despesa realizada, resta configurada ofensa às regras legais e princípios basilares da administração pública, uma vez que, em última análise, o gestor deixou de comprovar o efetivo emprego dos recursos postos sob sua responsabilidade em benefício da sociedade.*
14. *Esse quadro autoriza a presunção legal de dano ao erário, conforme entendimento uniforme da jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 161/2015 – 2ª Câmara - Relator Marcos Bemquerer; 3683/2014 – TCU – 2ª Câmara - Relatora Ana Arraes; 1199/2014 – TCU – Plenário - Relator André de Carvalho); 1413/2014 – TCU – 2ª – Câmara - Relatora Ana Arraes e 375/2014 – TCU – 2ª Câmara - Relator: André de Carvalho.*
15. *Consoante informação constante do itens 9 a 11 acima, os responsáveis foram notificados das respectivas citações, sem, contudo, apresentarem suas alegações de defesa e/ou, muito menos, recolherem aos cofres públicos federais as quantias que lhes foram imputadas, devendo, por isso mesmo, serem considerados revéis por este Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92.*
16. *Resta comprovado, conforme o Relatório do Tomador de Contas Especial (peça 3) e o Relatório de Auditoria n. 15/2017 (peça 5), que as irregularidades praticadas na aplicação dos recursos em questão cabem aos responsáveis em epígrafe, conforme citações promovidas por esta Secretaria.*
17. *Considerando que, regularmente citado, os responsáveis não compareceram aos autos, operam-se os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*
18. *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.*
19. *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 do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.*
20. *Ao não apresentarem suas defesas, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: ‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.’*
21. *Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, considerados os elementos existentes nos autos, não*

resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.

22. *Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme combinação dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.*

23. *Esse entendimento está amparado nos Acórdãos 133/2015-TCU-1ª Câmara, 2.455/2015-1ª Câmara, 3.604/2015-TCU-1ª Câmara, todos da relatoria do Ministro Bruno Dantas, 5.070/2015-2ª Câmara, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho e 2.424/2015-TCU – Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zimler.*

24. *Assim, devem as presentes contas serem julgadas irregulares, com a condenação em débito e aplicação de multa, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b' e 'c', § 2º, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU..*

Prescrição da pretensão punitiva

25. *Com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, ou seja da punibilidade do gestor faltoso, na dimensão sancionatória, que quer dizer, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, e demais sanções prevista na lei, este Tribunal aprovou por meio do Acórdão 1441/2016 – Plenário, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada.*

26. *Ainda segundo aquele acórdão, o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o item acima, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil; e que, a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil*

27. *No presente caso, o ato irregular foi praticado em 16/4/2013 e o ato que ordenou a citação, Despacho do Secretário, ocorreu em 5/4/2018, antes do transcurso de 10 anos entre esse ato e os fatos impugnados.*

28. *Portanto, o lapso de tempo entre as ocorrências irregulares e o ato que interrompeu o prazo prescricional é inferior ao decêndio considerado no referido decisum, inexistindo, no presente processo, óbice ao exercício da ação punitiva por parte deste Tribunal.*

CONCLUSÃO

29. *Diante da revelia da Sra. Eliane Costa Batista Coelho (CPF 296.156.666-53) ex-prefeita de Novo Acordo/TO (gestão 2009-2012) e do Sr. José Coelho Neto (CPF 425.828.141-72) ex-prefeito de Novo Acordo/TO, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que os responsáveis sejam condenados em débito, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) considerar revéis a Sra. Eliane Costa Batista Coelho (CPF 296.156.666-53) ex-prefeita de Novo Acordo/TO (gestão 2009-2012) e o Sr. José Coelho Neto (CPF 425.828.141-72) ex-

prefeito de Novo Acordo/TO (gestão 2013-2016), para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/92;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b' e 'c', § 2º, da Lei 8.443/92 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Eliane Costa Batista Coelho (CPF 296.156.666-53) ex-prefeita de Novo Acordo/TO (gestão 2009-2012) e o Sr. José Coelho Neto (CPF 425.828.141-72), ex-prefeito de Novo Acordo/TO (gestão 2013-2016), condenando-os ao pagamento das quantias informadas abaixo, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da seguinte conduta:

Conduta: Executar inadequadamente os serviços constantes da meta 1 do plano de trabalho (Construção de módulo da Escola Família Agrícola no Jalapão), de modo a não promover a funcionalidade da obra, bem como não garantir a viabilidade de utilização para o fim especificado;

Dispositivos violados: Constituição Federal, art. 70, parágrafo único; Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000; Portaria Interministerial 127/2008; e Contrato de Repasse n. 311.398-77/2009 (Siafi n. 728363) com respectivo Plano de Trabalho.

Débito:

<i>Data da Ocorrência</i>	<i>Valor (R\$)</i>
28/07/2011	35.809,54
06/02/2012	34.836,97
14/05/2012	47.516,92
06/07/2012	46.478,11
06/09/2012	119.027,88
21/02/2013	67.913,89
16/04/2013	45.656,46
<i>Total</i>	<i>397.239,77</i>

Valor atualizado sem juros até 3/4/2018: R\$ 559.159,08.

c) aplicar à Sra. Eliane Costa Batista Coelho (CPF 296.156.666-53) e ao Sr. José Coelho Neto (CPF 425.828.141-72), a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

e) autorizar, desde que solicitado pelo responsável, o pagamento das dívidas acima em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da

notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, na forma prevista na legislação em vigor;

f) com fulcro no § 3º, do art. 16, c/c o § 7º, do art. 209, do Regimento Interno do TCU, determinar à Secex-TO que encaminhe cópia da deliberação que vier a ser adotada à Procuradoria da República no Estado do Tocantins.”

2. Por sua vez, o Ministério Público junto a este Tribunal, em parecer de lavra do Dr. Paulo Soares Bugarin (peça 41), manifesta-se parcialmente de acordo com o encaminhamento contido na instrução de peça 39, sugerindo excluir desta relação processual a Sra. Eliane Costa Batista Coelho, nos seguintes termos:

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (CEF) em desfavor de Eliane Costa Batista Coelho (gestão 2009-2012) e José Coelho Neto (gestão 2013-2016), ex-prefeitos de Novo Acordo/TO, em razão da inexecução parcial das metas previstas no Contrato de Repasse nº 311.398-77/2009 (peça 2, p. 67-81). O pacto foi firmado entre o Município e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por intermédio da CEF, e tinha como meta a construção de módulos da Escola Família Agrícola do Jalapão, bem como a aquisição de caminhão de pequeno porte.

2. Para realizar o objeto avençado, foi previsto o emprego de R\$ 721.630,00, dos quais R\$ 700.000,00 ficaram sob responsabilidade da União. Desse montante, R\$ 104.000,00 seriam utilizados para compra do veículo, enquanto o restante deveria ser empregado no custeio das obras civis.

3. Muito embora todo o valor previsto tenha sido transferido para a conta da interveniente, os serviços de construção da escola agrícola restaram inconclusos. De acordo com o último Relatório de Acompanhamento de Engenharia emitido pela CEF em 09/04/2013 (peça 2, p. 157), a execução física do contrato de repasse alcançou apenas 76,47%, que correspondem à aquisição do caminhão e à edificação de parte da obra pactuada.

4. Ingressos os autos nesta Corte, foram promovidas as citações dos Srs. Eliane Costa Batista Coelho e José Coelho Neto, uma vez que as obras se iniciaram no curso da gestão da prefeita, mas se estenderam durante o mandato do gestor que a sucedeu.

5. Devidamente notificados, ambos os responsáveis permaneceram inertes e não apresentaram qualquer defesa a esta Corte. Devem, assim, ser considerados revéis, dando-se seguimento ao feito, conforme preceitua o art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

6. Ao analisar o mérito da TCE, a unidade técnica sugere julgar irregulares as contas dos responsáveis, condená-los solidariamente ao ressarcimento de débito equivalente a todo o montante despendido com a obra inacabada, já que a parcela erguida não possui serventia, e imputar-lhes multa fundamentada no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

7. Feito esse breve resumo, peço vênias para divergir parcialmente do encaminhamento proposto pela Secex/TO.

8. Após compulsar os autos, reputo não haver elementos que caracterizem o nexo de causalidade entre a conduta da Sra. Eliane Costa Batista Coelho e o dano causado ao erário. Veja-se que os diversos Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (peça 2, p. 105-163) expedidos pela entidade interveniente demonstram que as obras de edificação dos módulos da Escola Família Agrícola do Jalapão foram iniciadas em 2011 e estavam em andamento até abril de 2013, ano em que se deu a troca na gestão da Prefeitura. Por relevante, resumi os dados contidos nos relatórios de inspeção na tabela abaixo:

Tabela 1 – Demonstrativo do andamento das obras da Escola Família Agrícola do Jalapão nos anos de 2011 a 2013

Data da Inspeção	Percentual Acumulado Medido	Valor Acumulado Medido
24/03/2011	14,39%	R\$ 104.000,00
12/07/2011	20,76%	R\$ 140.919,54
26/01/2012	26,10%	R\$ 177.181,51

30/03/2012	33,33%	R\$ 226.263,43
23/06/2012	40,40%	R\$ 274.271,54
30/08/2012	59,04%	R\$ 397.329,42
11/02/2013	69,46%	R\$ 467.498,31
05/04/2013	76,47%	R\$ 514.670,77

9. Tendo em vista as informações colhidas pela CEF no decorrer de suas visitas ao empreendimento, julgo que a Sra. Eliane Costa Batista Coelho não deve ser responsabilizada pela paralisação das obras, haja vista as evidências de que os serviços estavam sendo executados, ainda que em ritmo lento, até o término de sua gestão, que findou em 2012.

10. Por outro lado, consta dos autos relatório emitido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (peça 2, p. 165-188), que registrou o abandono da construção no ano de 2014, quando o Sr. José Coelho Neto já se encontrava à frente da Prefeitura de Novo Acordo/TO. Nesse documento, um representante do órgão repassador consignou:

“Chegando ao canteiro de Obras não encontramos nenhum operário trabalhando, nem vigia, nos deparamos com um cenário de abandono [...]”.

Estas obras se encontram abandonadas e com serviços já com sinais visíveis de degradação pela ação do tempo como podemos observar em várias fotos principalmente a corrosão através da ferrugem na estrutura metálica da estruturas de cobertura que se encontram expostas.

Os últimos relatórios de vistorias da caixa Econômica Federal (anexos) conferem com o que aferimos in loco, porém vale ressaltar que alguns serviços terão que ser refeitos devido a ação de intempéries e o tempo.” (Grifei.)

11. Em razão desses elementos, sugiro que o débito seja imputado apenas ao prefeito sucessor, que, em dissonância com o princípio da continuidade administrativa, deixou de dar andamento aos serviços iniciados no decorrer do mandato da gestora que o antecedeu. Cumpre frisar que não identifiquei dentre os documentos que compõem esta TCE qualquer explicação ou motivação para a interrupção das obras, o que justifica a responsabilização do Sr. José Coelho Neto pelo desperdício da verba pública investida em uma ação governamental não finalizada.

12. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas manifesta-se parcialmente de acordo com o encaminhamento contido na instrução de peça 39, sugerindo excluir desta relação processual a Sra. Eliane Costa Batista Coelho, gestora no período de 2009-2012, uma vez que a ex-prefeita não concorreu para a incompletude da meta pactuada por meio do Contrato de Repasse nº 311.398-77/2009.”

É o relatório.