

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 010.267/2016-6

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Município de São João do Paraíso - MA

Responsáveis: José Aldo Ribeiro Souza (254.658.643-20);

Raimundo Galdino Leite (136.827.923-68)

Interessado: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
(00.375.972/0001-60)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução do Auditor (peça 54), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica (peças 55 e 56), bem como do Ministério Público junto ao TCU (peça 57):

“1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), em desfavor do Sr. Raimundo Galdino Leite, em razão da ausência de prestação de contas final do Convênio CRT/MA-4.000/2008, SIAFI 637472 (peça 1, 137 162), celebrado com a Prefeitura Municipal de São João do Paraíso (MA), que teve por objeto “a implantação e conclusão de três (03) sistemas simplificados de água nos seguintes assentamentos: PA São João, PA Glória; e PA Picos/Baixa Grande (Vila São Pedro)”.

II - HISTÓRICO

2. Conforme previsto na Cláusula Oitava do Convênio CRT/MA-4.000/2008 (peça 1, p. 141 143), foram previstos R\$ 336.048,49 para a execução do objeto, dos quais R\$ 302.443,64 são referentes aos recursos federais de responsabilidade do concedente e R\$ 33.604,85 a serem aportados pela convenente, como contrapartida.

3. Do montante conveniado, a União transferiu R\$ 151.281,82 por meio da ordem bancária 2008OB903774, emitida em 23/12/2008 (peça 2, p. 170), e que foram creditados na conta específica 15.819-4, agência 3625-0 do Banco do Brasil. Consta ainda, do extrato da referida conta, depósito no valor de R\$ 16.802,42 no dia 23/12/2008, provavelmente efetuado pelo convenente a título de contrapartida (peça 15, p. 3).

4. A vigência do ajuste foi inicialmente prevista para o período de 30/6/2008 a 28/2/2009 (peça 1, p. 141), mas foi sucessivamente prorrogada até 31/7/2011 (peça 1, p. 213, 237, 285, 369 e 383). Por sua vez, a prestação de contas final deveria ser apresentada no prazo máximo de trinta dias contados do término da vigência do convênio, ou seja, até 30/8/2011 (peça 1, p. 149).

5. Quanto à gestão do Convênio CRT/MA-4.000/2008, o ex-prefeito, Sr. José Aldo Ribeiro Souza, assinou o termo inicial e foi o responsável pelo pagamento realizado no dia 26/12/2008, no valor de R\$ 168.084,24 (peça 15, p. 3), enquanto o Sr. Raimundo Galdino Leite, também ex-prefeito do Município de São João do Paraíso, foi o signatário dos respectivos termos aditivos (peça 1, p. 215, 239, 287, 371 e 385), e a quem caberia a prestação de contas final do ajuste.

6. Em 21/11/2009, o Incra emitiu relatório de vistoria técnica pelo qual constataria a paralisação das obras, com o baixo percentual de execução (18,94%), conforme demonstra a planilha abaixo (peça 1, p. 355-368):

| Meta | Valor Previsto (R\$) | Valor Executado | |
|--|----------------------|------------------|--------------|
| | | (R\$) | (%) |
| PA São João | 130.684,44 | 0,00 | 0,00 |
| PA Glória | 84.159,27 | 23.572,48 | 28,01 |
| PA Picos/Baixa Grande (Vila São Pedro) | 121.204,78 | 40.070,48 | 33,06 |
| Total | 336.048,49 | 63.642,96 | 18,94 |

7. Consta ainda do relatório a informação de que o conveniente não encaminhou, até aquele momento, a A.R.T. pela execução das obras e, mesmo solicitando, o Incra não obteve “ao menos os dados da empresa e da proposta vencedora”.

8. Dessarte, considerando que as obras estavam paralisadas há muito tempo e não vislumbrando expectativa na sua continuidade, foi sugerido o encerramento do convênio, no estágio em que se encontrava, com a devolução dos recursos não aplicados nas obras (peça 1, p. 357).

9. No Relatório de TCE 10/2015 (peça 2, p. 130-140), datado de 29/9/2015, o tomador de contas destacou que o Sr. José Aldo Ribeiro Souza chegou a apresentar prestação de contas parcial do convênio, mas que ela teria sido encaminhada pelo Incra ao Município, para manifestação quanto à concordância ou não da mesma. Contudo, não teria havido manifestação do Sr. Raimundo Galdino Leite, então prefeito e o gestor que assumiu a responsabilidade do convênio a partir do 1º termo aditivo. Nesse contexto, a responsabilidade pela ausência de prestação de contas foi imputada ao Sr. Raimundo Galdino Leite.

10. No tocante à quantificação do dano, apurou-se o valor original de R\$ 151.281,82, em 23/12/2008 (data do crédito na conta específica), referente aos recursos federais repassados na primeira parcela (peça 2, p. 134).

11. A conclusão do tomador de contas foi ratificada no Relatório e Certificado de Auditoria, bem como no Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 3/2016, ambos datados de 6/1/2016 (peça 2, p. 176-181).

12. Nesses termos, o processo foi encaminhado ao TCU, em 12/2/2016, pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, em cujo pronunciamento atestou haver tomado conhecimento das conclusões da Secretaria de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (peça 2, p. 189).

13. Instruindo os autos, a unidade técnica realizou diligência junto ao Banco do Brasil, visando à obtenção de documentos bancários e cópia dos cheques emitidos a débito da conta específica do ajuste (peças 8, 10 e 13), bem como ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, objetivando colher a prestação de contas do Sr. Raimundo Galdino Leite (peças 7, 9, 12 e 14).

14. O Banco do Brasil encaminhou apenas extratos da conta 15.819-4, agência 3625-0 (peça 15). Ao seu turno, o Incra informou que “O Sr. Raimundo Galdino Leite não apresentou nenhuma documentação a título de prestação de contas final, motivo este que ensejou a instauração de Tomada de Contas Especial em desfavor do próprio ex-gestor e da municipalidade de São João do Paraíso” (peça 16, p. 3).

15. Em pronunciamento realizado por meio da peça 17, o Secretário da Sec-MG alertou sobre a existência de impropriedade no teor da diligência realizada junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, uma vez que constam, dos autos, informações de que foi o Sr. José Aldo Ribeiro Souza quem encaminhou documentos a título de prestação de contas parciais (peça 2, p.

13, 134 e 177). Contudo, o titular da unidade técnica decidiu por não renovar as diligências, por entender que já havia elementos para imputação de responsabilidade (peça 17, p. 2, item 6). Sendo assim, determinou a citação solidária dos responsáveis em função das seguintes ocorrências:

Imputáveis ao Sr. José Aldo Ribeiro Souza (CPF 254.658.643-20):

i – movimentação de recursos na conta específica do Convênio CRT/MA – 4000/2008 (Siafi 637472) em 26/12/2008, em operação registrada como ‘pagamentos diversos’, sem evidenciação do destino conferido aos mesmos e de seu bom e regular uso; e

ii – emprego de recursos do referido convênio que se revelaram desprovidos de utilidade, conforme consignado no Relatório de Vistoria Técnica In loco, de 21/11/2009 (peça 1, p. 355-367), no face ao baixo percentual de realização do objeto conveniado e da falta de funcionalidade do que se executou.

Imputáveis ao Sr. Raimundo Galdino Leite (CPF 136.827.923-68):

i - omissão quanto ao dever de prestar contas dos recursos repassados através do Convênio CRT/MA – 4000/2008 (Siafi 637472) e não comprovação da boa e regular aplicação dos mesmos, dever de índole constitucional; e

ii - fatos reportados no Relatório de Vistoria Técnica In loco de peça 1, p. 355-367, no sentido da falta de utilidade das despesas realizadas por força do baixo percentual de realização do objeto da falta de funcionalidade do que se executou.

16. Após a proposta de citação solidária, tomou-se conhecimento de que o Sr. Raimundo Galdino Leite havia falecido (peça 20), informação extraída de outro feito em que figura como responsável, sob a tutela da Sec-PI (TC 029.852/2016-1), motivo pelo qual foi realizada diligência junto ao Juízo da 1ª Vara da Comarca de Porto Franco/MA (peças 29-31).

17. Dessa forma, obteve-se a certidão de óbito do Sr. Raimundo Galdino Leite, que atestou o seu falecimento no dia 29/5/2015, bem como a informação de que ele era viúvo (peça 33). Além disso, a Sec-PI compartilhou documentos que apontam para a inexistência de processo de inventário, sendo desconhecidos os supostos herdeiros (peças 21, 24, 25, 26, 27, 28 e 35).

18. Ato contínuo, a unidade técnica realizou novo exame técnico (peça 37, p. 2-3) e concluiu pela existência de impeditivos para a convocação do Sr. Raimundo Galdino Leite aos autos, concentrando-se a responsabilização no seu antecessor. Primeiro, porque não geriu os recursos dos convênios e a sua inclusão no polo passivo desta TCE se deve ao fato de não haver prestado contas dos recursos repassados ao final do convênio, dever que lhe incumbia por estar à frente do município. Assim, não seria cabível a imputação de débito solidário, como aventado no pronunciamento da peça 17, mas tão somente ouvi-lo em audiência, medida essa que, por sua natureza personalíssima, não teria sentido em se tratando de responsável falecido.

19. Segundo porque, ainda que se entenda que poderia responder por eventual débito, a inexistência de inventário aberto ou indicação de bens deixados pelo falecido seriam fatores impeditivos para a realização de citação, na inteligência do Acórdão 5.893/2016-TCU-1ª Câmara, Rel. Ministro Weder de Oliveira, in verbis:

Quando houver falecimento do responsável antes da citação e não existir inventário aberto ou indicação de bens deixados pelo falecido bem como inexistir representante legal do espólio e tampouco identificação de sucessores, de modo a viabilizar a citação e a persecução do ressarcimento administrativo ou judicial, arquiva-se o processo de tomada de contas especial por ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo.

III - EXAME TÉCNICO

20. *Em cumprimento ao pronunciamento do Secretário, promoveu-se a citação do Sr. José Aldo Ribeiro Souza (peças 37-41) para apresentar suas alegações de defesa ou recolher o débito no valor original de R\$ 151.281,82. Tendo tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, o responsável apresentou suas alegações de defesa (peça 50), cujos argumentos serão expostos e examinados a seguir.*

Argumentos de defesa apresentados pelo Sr. José Aldo Ribeiro Souza

21. *Em síntese, o responsável alega que o bom andamento do Convênio CRT/MA-4.000/2008 restou prejudicado em razão do suposto “comando desastroso” do seu sucessor, que assumiu o município em 1/1/2009, sendo o Sr. Raimundo Galdino Leite um “adversário ferrenho” do seu grupo político.*

22. *Quanto à movimentação financeira, alegou que a cópia do Empenho Fiscal anexada à defesa (peça 50, p. 11) comprovaria que o pagamento, por meio do cheque 85001, fora feito à empresa contratada para a realização dos serviços conveniados.*

23. *Em relação ao encaminhamento da prestação de contas dos recursos recebidos e movimentados a título da primeira parcela, defendeu não ser sua responsabilidade, “pois tinha deixado os processos originais na Controladoria da Prefeitura, a qual foi queimada por manifestantes”. Contudo, se utilizou de cópias pessoais para elaborar a prestação de contas parcial exigida pelo Incra, encaminhada em outubro de 2010.*

24. *No que concerne à execução física das obras, informou que a empresa teria finalizado os serviços da primeira etapa do projeto, ainda dentro da vigência do convênio, em valor superior ao pagamento realizado por meio do cheque 85001, conforme demonstrariam as planilhas anexas (peça 50, p. 6-9). Destaca, ainda, que o Relatório de Vistoria Técnica In loco, de 21/11/2009, teria ocorrido antes de a empresa concluir os serviços correspondentes a 50% dos recursos repassados pelo Concedente.*

25. *Por fim, afirmou que os sistemas simplificados de água do PA Glória e do PA Picos/Baixa Grande (Vila São Pedro) estariam em pleno funcionamento e que, para comprovar, anexou Termos de Declaração Pessoal de Boa Fé de pessoas que moram e se beneficiam das obras (peça 50, p. 14-21).*

26. *Diante do exposto, solicitou o arquivamento do processo e, se necessário, que seja feita nova vistoria in loco para comprovar as pendências apontadas nos autos.*

Análise

27. *Inicialmente, é oportuno repisar que o motivo da instauração da tomada de contas especial e a consequente inclusão do Sr. Raimundo Galdino Leite (falecido) no polo passivo do presente processo foi a ausência de prestação final do Convênio CRT/MA-4.000/2008 (Siafi 637.475). Também é bom lembrar que os recursos federais creditados na conta específica foram sacados ainda durante a gestão do ex-prefeito José Aldo Ribeiro Souza (peça 15), encerrada em 31/12/2008. Portanto, não cabia imputar ao prefeito sucessor responsabilidade pelo débito quantificado no Relatório de TCE 10/2015, no valor original de R\$ 151.281,82 (peça 2, p. 130).*

28. *Em tese, caberia ouvir o Sr. Raimundo Galdino Leite em audiência pela omissão no dever de prestar contas. Todavia, essa medida foi descartada no pronunciamento da unidade à peça 37, por se tratar de procedimento de natureza personalíssima e que não tem cabimento em relação a responsável falecido.*

29. *A tentativa da defesa em transferir integralmente a responsabilidade da prestação de contas ao prefeito sucessor não deve prosperar, à luz do art. 70, § único, da Constituição Federal de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967. Consoante o Enunciado de Acórdão 2.426/2008-TCU-1ª Câmara, Rel. Ministro Guilherme Palmeira, “desonera se o prefeito sucessor de qualquer*

responsabilidade quando a totalidade dos recursos foi repassada à municipalidade no período de administração do ex-prefeito antecessor, não obstante o prazo final para prestação de contas dos recursos ter expirado já na gestão do prefeito sucessor”.

30. *No caso concreto, o extrato bancário comprova que o saldo disponível na conta específica foi integralmente sacado no mesmo dia do crédito dos recursos transferidos pela União (peça 15). Porém, o Sr. José Aldo Ribeiro Souza apresentou tão somente cópia de Empenho Fiscal (peça 50, p. 11), documento insuficiente para demonstrar o nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução física do objeto.*

31. *Quanto à evolução física das obras, o responsável declarou que a vistoria técnica in loco, realizada pelo Incra em 21/11/2009 com o atesto de 18,94% de execução, ocorrera antes de a empresa concluir os serviços correspondentes a 50% do previsto. Ora, mesmo admitindo que a empresa tenha concluído 50% das obras após o dia 21/11/2009, o Sr. José Aldo Ribeiro Souza continuaria sendo responsabilizado por irregularidade financeira. Isso porque realizou pagamento em 26/12/2008, no valor de R\$ 151.281,82 (50% do total do convênio), sem a correspondente execução física do objeto.*

32. *Em relação aos Termos de Declaração Pessoal de Boa Fé, que atestariam a funcionalidade das obras, verifica-se que se tratam de declarações padronizadas, sem indicação de data da assinatura, e que não foram respaldadas em comprovação nos autos de que os recursos para a consecução da obra advieram integralmente do convênio sob análise. Ao contrário, o relatório final de poço tubular apresentado pela própria defesa indica que a perfuração do poço nas localidades P.A. Glória e P.A. São Pedro foi realizada no período 27/5/2004 a 27/7/2004 (peça 50, p. 12-13), muito antes da celebração do convênio em 30/7/2008 (peça 1, p. 153).*

33. *A jurisprudência desta Corte é no sentido de que declarações de terceiros, isoladamente, não são suficientes para comprovar que recursos públicos transferidos por meio de convênio foram regularmente aplicados na consecução do objeto pactuado.*

34. *Segundo entendimento já pacificado do TCU, essas declarações possuem baixa força probatória, atestando tão-somente a existência da declaração, mas não o fato declarado. Por isso, é dever do interessado demonstrar a veracidade do alegado, principalmente quando não apresentados os documentos capazes de estabelecer nexo de causalidade entre o desembolso dos recursos recebidos e os comprovantes de despesas apresentados (Acórdãos 6.942/2015-TCU-1ª Câmara, Rel. Ministro Bruno Dantas; 6.723/2015-TCU-1ª Câmara, Rel. Ministro Benjamin Zymler; 7.580/2015-TCU-1ª Câmara, Rel. Ministro Benjamin Zymler; 8.938/2015-TCU-2ª Câmara, Rel. Ministro André Luís de Carvalho; 512/2016-TCU-2ª Câmara, Rel. Ministro Raimundo Carreiro; entre outros).*

35. *Ademais, é certo que a mera execução física do objeto ou de parte dele, 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 os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, notas fiscais, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinada obra foi executada com os recursos transferidos.*

36. *Desse modo, entende-se que os documentos constantes dos autos demonstram apenas que houve a execução física de 18,94% do objeto, mas sem a evidenciação do nexo de causalidade entre recursos transferidos pela União e as despesas realizadas pelo conveniente, assim como sem a comprovação da utilidade ou funcionalidade dos serviços executados. Logo, tais documentos não permitem concluir sobre a correta aplicação dos recursos repassados, devendo por isso ser rejeitadas as alegações de defesa do gestor, sendo este condenado ao recolhimento do valor total do débito.*

IV - EXAME DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA

37. *Em regra, quando ocorrer a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos por força de convênio, a data limite para entrega da prestação de contas final assinala o marco inicial da contagem do prazo decenal de prescrição da pretensão punitiva do TCU, conforme se verifica em entendimento análogo desta Corte de Contas por meio dos Acórdãos 10.145/2017-TCU-2ª Câmara, Rel. Ministro Marcos Bemquerer; e 8.599/2018-TCU-1ª Câmara, Rel. Ministro Vital do Rêgo.*

38. *O Convênio CRT/MA-4.000/2008 (SIAFI 637472), com validade até 31/7/2011, previa a apresentação da prestação de contas no prazo máximo de trinta dias contados do término de sua vigência.*

39. *Contudo, considerando que o Sr. José Aldo Ribeiro Souza foi o gestor do convênio apenas no período de 30/6/2008 a 31/12/2008, considera-se como marco inicial, em benefício ao próprio responsável, a data que ele realizou o pagamento irregular, ou seja, 26/12/2008.*

40. *Quanto à interrupção da prescrição da pretensão punitiva, de acordo com a jurisprudência do TCU, o ato (despacho) que ordena a citação constitui o marco final para a contagem do decênio (Acórdãos 3.774/2018-2ª Câmara, Rel. Ministro José Mucio Monteiro; 178/2018-Plenário, Rel. Ministro Bruno Dantas; 10.364/2017-2ª Câmara, Rel. Ministro Marcos Bemquerer; e 1.441/2016-Plenário, Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues). No presente caso, a prescrição da pretensão punitiva foi interrompida no dia 15/10/2018 (peça 37).*

V - CONCLUSÃO

41. *Em face da análise promovida nos itens 27 a 36 da seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Aldo Ribeiro Souza, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.*

42. *Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

VI - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) *excluir da relação processual o Sr. Raimundo Galdino Leite (CPF 136.827.923-68), em razão de seu falecimento;*

b) *julgar irregulares as contas do José Aldo Ribeiro Souza (CPF 254.658.643-20), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e §§ 1º e 2º, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, e §§ 1º e 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, condenando-o ao pagamento das quantia a seguir especificada e fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem perante este Tribunal, em respeito ao disposto no art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas discriminadas até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, na forma prevista na legislação em vigor:*

| VALOR ORIGINAL (R\$) | DATA DA OCORRÊNCIA |
|----------------------|---|
| 151.281,82 | 26/12/2008 (peça 2, p. 170 e peça 15. p. 3) |

Valor atualizado até 15/2/2019: R\$ 386.357,88 (peça 53)

c) aplicar, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, multa individual ao Sr. José Aldo Ribeiro Souza (CPF 254.658.643-20), fixando o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, comprovem perante este Tribunal o recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional do valor atualizado monetariamente desde a data do acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for pago 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 c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, a cobrança judicial das dívidas caso não atendida a notificação;

e) autorizar, desde logo, com fundamento no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, caso seja do interesse dos responsáveis, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas mensais, incidindo sobre cada uma delas os encargos legais devidos, sem prejuízo de alertá-los de que, caso optem 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, e 59 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

f) encaminhar cópia da deliberação à Procuradoria da República em Minas Gerais, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, destacando que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.”