

VOTO

A Caixa Econômica Federal (Caixa) instaurou tomada de contas especial em desfavor dos Srs. Orivaldo Alves de Oliveira (503.494.576-20), prefeito na gestão de 2001-2008, Joel Ferreira Lima (544.198.916-53), prefeito na gestão de 2009-2016, e José Amador Mendes da Silva (068.240.348-27), prefeito na gestão de 2017-2020, em razão da omissão no dever de prestar contas de recursos do Contrato de Repasse 149918-23/2002/MDA/CAIXA, firmado entre a União e o Município de Ibiracatu/MG, que tinha por objeto a transferência de recursos financeiros da União para a execução, no âmbito do Pronaf, de infraestrutura e serviços no referido município.

2. O referido contrato de repasse foi firmado no valor de R\$ 132.565,00 à conta do concedente, e de R\$ 1.326,00, a título de contrapartida (peça 2, p. 59), com vigência, após sucessivas prorrogações, entre 26/12/2002 e 30/9/2012.

3. Do montante inicialmente previsto, foram desbloqueados recursos federais no valor de R\$ 107.872,54, em oito repasses realizados entre janeiro de 2004 e novembro de 2005 (peça 2, p. 9).

4. Foram apresentadas duas prestações de contas parciais, não aprovadas pela Caixa, tendo em vista o preenchimento incompleto da relação de pagamentos, conforme explicitado no relatório que integra os autos à peça 2, p. 9. Não foram apresentadas prestações de contas parciais relacionadas aos demais repasses.

5. O instrumento contratual previu a execução de sete metas, a saber, implantação de poços tubulares equipados, implantação de unidade de beneficiamento de mandioca, implantação de unidade de beneficiamento de cana de açúcar, aquisição de tanque de expansão, aquisição de ensiladeira, estruturação da sala do agricultor familiar e recuperação de três unidades de processamento de mandioca.

6. A Caixa, ao avaliar a execução da avença (peça 2, p. 9), apontou sua execução parcial (76,94%), o que, segundo ela, corresponderia ao valor repassado (R\$ 107.872,54).

7. De acordo com aquela entidade, as obras referentes às unidades de beneficiamento de cana de açúcar e processamento de farinha estavam em grande parte concluídas e em condições de cumprir sua função, trazendo benefícios à comunidade, na forma proposta no plano de trabalho, porém não foram apresentadas as prestações de contas dos valores liberados.

8. Consta dos autos informação de que teria sido restituído ao erário o montante relativo a saldo do contrato, no valor de R\$ 87.807,84 (peça 4, p. 7).

9. O Sr. Orivaldo Oliveira, gestor do município à época da liberação dos recursos, integra o polo passivo desta tomada de contas especial, por haver gerido os recursos correspondentes e pela ausência de prestação de contas parciais relativas à segunda, quarta a oitava parcelas dos recursos desbloqueados e sacados da avença e não aprovação das prestações de contas parciais apresentadas em relação à primeira e à terceira parcelas.

10. Já o Sr. Joel Ferreira Lima, prefeito que sucedeu o Sr. Orivaldo, com gestão no período de 1º/1/2009 a 31/12/2016, teve sua responsabilidade caracterizada pela não apresentação da prestação de contas do contrato de repasse em exame, que deveria ter ocorrido em 31/3/2012, em razão da cláusula décima primeira do referido contrato (peça 2, p. 65).

11. No âmbito deste Tribunal, a responsabilidade do Sr. José Amador Silva foi afastada considerando que ao assumir a prefeitura em 2017 todos os fatos tratados nestes autos já teriam ocorrido, não lhe cabendo a responsabilidade, por conseguinte, nem em relação à gestão dos recursos, nem quanto à apresentação da devida prestação de contas.

12. Instados a apresentarem alegações de defesa e razões de justificativa, conforme avisos de recebimento regularmente recebidos (peças 11 e 12), somente o Sr. Joel Lima apresentou suas razões de justificativa (peça 13). O Sr. Orivaldo Oliveira, conquanto tenha solicitado a prorrogação de prazo para sua defesa, quedou-se inerte, restando caracterizada sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
13. Com o objetivo de sanear os autos, determinei a restituição dos autos à unidade técnica para que confirmasse se o valor restituído à União era, de fato, saldo do convênio em análise. Além disso, solicitei a realização de diligência ao prefeito sucessor, Sr. Joel Lima, para que apresentasse os documentos pertinentes à comprovação das medidas por ele adotadas em prol do interesse público, em virtude da eventual impossibilidade da apresentação da correspondente prestação de contas, prazo que se encerrou durante sua gestão, haja vista que os documentos por ele apresentados se referiram a contrato diverso do tratado neste processo.
14. Feito esse breve histórico, passo ao exame de mérito deste processo.
15. De início, aplico ao Sr. Orivaldo Oliveira os efeitos da revelia previstos no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
16. No caso vertente, não foram juntados aos autos os documentos que poderiam comprovar a regular aplicação dos recursos disponibilizados, haja vista a omissão no dever de prestar contas.
17. Conforme jurisprudência assente neste Tribunal, a execução física da avença desacompanhada de elementos probatórios donexo causal entre os recursos geridos e as despesas realizadas não têm o condão de assegurar a comprovação do regular emprego dos recursos envolvidos.
18. Justifica-se, assim, a irregularidade das contas do gestor e a condenação à restituição dos valores por ele geridos, cuja aplicação não restou comprovada.
19. No que tange ao montante a ser ressarcido, algumas questões merecem uma melhor análise.
20. A primeira dela diz respeito à existência de montante restituído ao erário, em 10/7/2013, no valor de R\$ 87.807,84 (peça 4, p. 7), que teria vinculação ao convênio em exame.
21. Conforme já destaquei, o último relatório de acompanhamento de execução da avença, elaborado pela Caixa (peça 2, p. 9), apontou para a execução parcial da avença (76,94%), o que, segundo ela, corresponderia ao valor repassado (R\$ 107.872,54).
22. A falta de comprovação da execução financeira da avença não permite concluir qual a fonte de recursos utilizada pelo gestor para a execução dos objetivos do contrato de repasse em exame. Tanto assim que há incongruência nas informações dos autos que noticiam, de um lado, a execução física compatível com os recursos disponibilizados e, de outro, a restituição de “saldo de contrato” no montante de pouco mais de 80% dos valores originalmente disponibilizados à municipalidade.
23. Por isso, solicitei novo pronunciamento da unidade técnica acerca da vinculação do valor restituído ao contrato de repasse em apreço.
24. Em nova manifestação (peça 30), a unidade técnica apontou como comprovação dessa vinculação o fato de que “...em 10/7/2013 o saldo no valor de R\$ 87.807,84 foi transferido para a conta 60002846, agência 771 [conta vinculada do contrato de repasse] (peça 3, p. 89 e 93) e devolvido à União (peça 4, p. 7). Informou-se que os recursos se referiam ao Convênio 474658, objeto da presente TCE (peça 3, p. 77).”
25. Avaliando os documentos mencionados pela unidade técnica, noto que o saldo posteriormente restituído ao erário federal foi depositado da conta 6796-7, de livre movimentação da prefeitura, para a conta vinculada do convênio e desta última para a conta da União.

26. Há fortes evidências de que a movimentação dos recursos do convênio foi feita fora da conta a ele vinculada, conforme se observa dos extratos bancários juntados aos autos (peça 3, p. 79-93, e peça 4, p. 1-5), o que fragiliza, ainda mais, a comprovação do necessário nexo de causalidade entre os recursos disponibilizados e as despesas efetuadas e a certeza de que o referido valor seja, de fato, saldo do contrato de repasse em apreço.
27. Embora não seja possível precisar a origem dos recursos, o fato é que o erário federal teve parte dos recursos transferidos para a realização da avença posteriormente ressarcidos pela municipalidade.
28. Não obstante isso, ao apurar o valor do débito, a instrução da unidade técnica esclareceu que o referido montante não foi abatido do valor a ser ressarcido porque o débito se referiria a parcelas de recursos desbloqueados e sacados do contrato de repasse e não ao saldo de recursos do convênio.
29. Ocorre que, com o intuito de evitar o enriquecimento sem causa da União, por lógica, o valor a ser restituído não pode ultrapassar o valor total de recursos federais disponibilizados para a avença.
30. Compulsando os autos, observo que o valor do repasse previsto para a operação era da ordem de R\$ 132.565,00, com contrapartida de R\$ 1.326,00, correspondente a 1% do investimento. Desse total somente foram desbloqueados ao contratado o valor total de R\$ 107.872,54, em oito repasses realizados entre janeiro de 2004 e novembro de 2005 (peça 2, p. 9).
31. Considerando que, do total de recursos federais disponibilizados, há comprovação de devolução de R\$ 87.807,84 (peça 4, p. 7), o débito não pode ultrapassar o valor de R\$ 20.064,70, que é o resultado da diferença entre o montante aplicado e o já restituído pelo ente federativo.
32. A impossibilidade de precisar de onde foram retirados os recursos que suportaram a devolução ao erário federal, justifica, a meu ver, o encaminhamento de comunicação ao Tribunal de Contas Estadual pertinente para que avalie a conveniência e oportunidade de apurar os fatos nas respectivas contas dos gestores envolvidos.
33. Encontra-se caracterizada nos autos a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, motivo pelo qual deixo de propor a aplicação de multa ao responsável. De fato, os recursos foram disponibilizados entre os exercícios de 2004 e 2005 e o ato que determinou a citação foi expedido em 24/11/2018 (peça 8), depois, portanto, do interregno de dez anos previsto no art. 205 do Código Civil, utilizado subsidiariamente por este Tribunal, conforme Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.
34. Outra questão diz respeito à responsabilidade do prefeito sucessor pela omissão no dever de prestar contas.
35. A avença foi assinada no dia 26 de dezembro de 2002 e tinha vigência originalmente estabelecida até 30 de setembro de 2003, tendo sido sucessivamente prorrogada até 31/1/2012 (peça 1, p. 7-8).
36. Dessa forma, o prazo para a apresentação da prestação de contas da avença venceu durante a gestão do prefeito sucessor, Sr. Joel Lima (gestão de 2009-2016).
37. Com relação à responsabilidade do prefeito sucessor, o Enunciado de Súmula TCU 230, assim estabelece, *verbis*:
- Compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito e o prazo para adimplemento dessa obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.
38. Considerando, no caso em exame, que a prestação de contas não foi apresentada, restaria ao prefeito sucessor comprovar a adoção de medidas legais visando ao resguardo do patrimônio

público, com o fim de afastar sua responsabilidade pela omissão do dever de prestar contas.

39. Observo que os documentos apresentados pelo gestor com essa finalidade, em resposta à audiência realizada, se referiram a outro contrato de repasse também firmado por seu antecessor, cuja prestação de contas igualmente não foi apresentada em virtude da ausência da documentação pertinente nos arquivos da prefeitura.

40. Em virtude do equívoco, determinei a realização de diligência ao referido gestor concedendo-lhe a oportunidade de juntar aos autos os documentos pertinentes ao contrato de repasse de que tratam os presentes autos.

41. Ao responsável foi concedida prorrogação de prazo, na forma por ele solicitada, a fim de que pudesse atender à diligência em razão das alegadas dificuldades em obter as informações pertinentes (peças 27 e 28). Contudo, o responsável não mais se manifestou no processo, deixando de juntar a documentação que comprovaria a adoção das providências a que alude o Enunciado de Súmula TCU 230.

42. As questões relacionadas às divergências políticas, conquanto possam ser eventualmente comprovadas e lamentadas, não autorizam escusar o gestor de eventual omissão na adoção de medidas com vistas ao resguardo do interesse público, diante da constatação da inviabilidade da apresentação da prestação de contas de recursos geridos pelo prefeito antecessor.

43. Lembro que, no caso vertente, o prefeito sucessor assinou vários termos aditivos de prorrogação de vigência do contrato de repasse em exame, não sendo razoável imaginar que tenha sido surpreendido com a necessidade de prestar contas da referida avença.

44. Assim, discordo da proposta da unidade técnica de afastar a responsabilidade do prefeito sucessor, no caso em apreço, posto não ter o gestor comprovado a apresentação da prestação de contas nem a adoção de medidas legais com vistas ao resguardo do patrimônio público.

Dessa forma, VOTO pela adoção da minuta de acórdão que trago à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de maio de 2020.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator