

TC 012.574/2011-2

Tipo: Tomada de Contas Especial.

Órgão instaurador: Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional (MI).

Unidade Jurisdicionada/Entidade convenente: Prefeitura Municipal de Santa Vitória do Palmar/RS.

Responsáveis: Altiéres Terra de Carvalho (CPF 653.364.700-82), ex-prefeito em parte da gestão 2001/2004, e o município de Santa Vitória do Palmar/RS (CNPJ 88.824.099/0001-97).

Procurador: Fernando Amaro da Silveira Grassi (OAB/RS n. 31668) e outros, procuradores do município de Santa Vitória do Palmar/RS conforme peça 25.

Assunto: Não consecução total dos objetivos pactuados mediante o Convênio-MI 170/2002 (Siafi 466153), que tinha por objeto a recuperação de estradas municipais danificadas.

Relator: Ministro Valmir Campelo.

Proposta: acolhimento parcial das alegações de defesa e afastamento da responsabilidade pelo débito do Sr. Altiéres Terra de Carvalho, mas julgamento pela irregularidade de suas contas e aplicação de multa; declaração de revelia do município; propostas alternativas para fixação de novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito ou imediato julgamento das contas do município pela irregularidade, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos conveniados; ciência de não atendimento de diligência à Segecex.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria Executiva do Ministério da Integração Nacional (MI) originariamente em desfavor de Artur Fernando Rocha Corrêa e Altiéres Terra de Carvalho, ex-prefeitos municipais de Santa Vitória do Palmar/RS, tendo em vista a não consecução total dos objetivos pactuados mediante o Convênio-MI 170/2002 (Siafi 466153), que tinha por objeto a recuperação de estradas danificadas por intensas precipitações pluviométricas e enxurradas, o que caracterizou Situação de Emergência no município.

2. Conforme o Termo Simplificado de Convênio (peça 1, p. 41) e o Plano de Trabalho (peça 1, p. 14-17), os recursos previstos para a implementação do objeto foram orçados em R\$ 405.541,75,

com a seguinte composição: R\$ 105.541,75 de contrapartida do conveniente e R\$ 300.000,00 à conta da concedente, liberados mediante a Ordem Bancária 20020B002679, de 21 de outubro de 2002 (peça 1, p. 47).

3. Em razão do não atingimento total do objetivo proposto no termo pactuado, uma vez que o objeto do convênio teria sido parcialmente executado, com apenas 18,7% das metas físicas cumpridas, imputou-se, na fase interna da TCE, responsabilidade solidária aos senhores Artur Fernando Rocha Corrêa e Altiéres Terra de Carvalho, ex-prefeitos municipais, apurando-se como prejuízo o valor original de R\$ 158.181,84.

4. No âmbito desta Corte de Contas, conforme a instrução de peça 38 e pelas razões adiante expostas, afastou-se a responsabilidade do Sr. Artur Fernando Rocha Corrêa e citou-se solidariamente o município em conjunto com seu ex-prefeito Altiéres Terra de Carvalho pelo valor original de R\$ 111.467,04.

DAS PEÇAS ELETRÔNICAS QUE COMPÕEM OS AUTOS

5. A fim de melhor organização processual e para facilitar futuras análises, elenca-se abaixo o resumo dos principais documentos e informações que constam em cada uma das peças eletrônicas que compõem os autos:

N. da peça	Conteúdo
1	Volume Principal da TCE instaurada pelo MI, com 110 páginas, contendo Plano de Trabalho e Termo Simplificado de Convênio, dentre outros documentos;
2	Seqüência do processo de TCE; constam documentos da Prestação de Contas e análises; 223 páginas;
3	2º Volume da TCE, com 431 páginas; contém Relatório de Tomada de Contas Especial, Relatório e Certificado de Auditoria, Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno e Pronunciamento Ministerial;
4	Instrução inicial da Secex-RS, com proposta de diligências à PM de Santa Vitória do Palmar e ao Banco do Brasil;
5-9	Respectivamente: pronunciamento da Unidade, de acordo com a proposta de diligências; ofícios 1040 (à Prefeitura) e 1039/2011 (ao BB); ARs relativos aos ofícios 1040 e 1039;
10	Resposta do Banco do Brasil ao ofício 1039/2011;
11-12	Reiteração de diligência à PM de Santa Vitória do Palmar, por meio do ofício 1243/2011, e respectivo AR;
13	Resposta do Banco do Brasil a pedido de informações efetuado por meio eletrônico;
14	Instrução da Secex-RS tratando do não atendimento das diligências e propondo renovação do procedimento;
15-19	Respectivamente, pronunciamentos da Diretoria e da Secex-RS, concordando com a proposta de renovação das diligências; ofícios 1393 (à Prefeitura) e 1392/2011 (ao Banco do Brasil); AR relativo ao ofício 1393;
20	Ofício 70/2011 da PM de Santa Vitória do Palmar, em resposta ao ofício 1393/2011, com alguns documentos e informando da necessidade de prazo para atendimento total da diligência; composto de 11 páginas;
21	Resposta do BB ao ofício 1392/2011;
22-24	Respectivamente: AR referente ao ofício 1392/2011; reiteração da diligência por meio do ofício 311/2012 (à Prefeitura) e seu AR;
25	Procuração da PM de Santa Vitória do Palmar para seis advogados;
26	Ofício 22/2012 da Prefeitura, em resposta à diligência; contém informações e documentos da prestação de contas;
27	Parte "C" da resposta da Prefeitura - Relação de Pagamentos;
28	Parte "E" da resposta da Prefeitura - cópias microfilmadas de cheques;
29	Parte "D" da resposta da Prefeitura - documentos relacionados a pagamento de distribuidora de combustíveis;
30	Parte "B" da resposta da Prefeitura - documentos relacionados a pagamento de despesas diversas;
31	Documentação complementar (extrato bancário e recibo de saque) encaminhada pela Prefeitura;
32	Ofício 30/2012 da Prefeitura, esclarecendo saque e depósito em dinheiro e contendo extrato da conta 7965-2 do Banco do Brasil;
33	Decretos-MI 384 e 581/2002 de reconhecimento da Situação de Emergência no município;
34	Consulta no Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas do TCE/RS, ref. cheque 850.009, no valor de R\$ 13.950,00;
35	Pesquisa relativa à conta bancária de titularidade da PM de Santa Vitória do Palmar;
36	Consulta no Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas do TCE/RS, ref. cheque 850.011, no valor de R\$ 20.070,00;
37	Demonstrativo de Débito, data de referência 1/8/2012;
38-39	Instrução, com proposta de citação a dois responsáveis, e pronunciamento da Unidade concordando;
40-43	Ofícios 941, ao Sr. Altiéres, e 940/2012, à Prefeitura, e respectivos Avisos de Recebimento;
44	Alegações de defesa do responsável Altiéres;
45-48	Ofício 1.076 (em duas peças), ao município e ao seu advogado, e respectivos Avisos de Recebimento;

HISTÓRICO

6. Para melhor compreensão de tudo que consta nos autos, divide-se este capítulo em duas seções: a primeira (A) trata dos fatos relacionados à celebração do convênio e sua prestação de contas, bem como os procedimentos administrativos adotados antes da autuação da TCE neste Tribunal de Contas. Na segunda parte (B) resume-se as análises efetuadas pela Secex-RS.

A. Quanto à celebração, prestação de contas e fase interna da TCE

7. O Convênio-MI 170/2002 (peça 1, p. 41) foi assinado em 16/10/2002 pelo então prefeito

do município de Santa Vitória do Palmar/RS, Sr. Artur Fernando Rocha Corrêa, tendo por objeto recuperar estradas municipais danificadas em razão de chuvas volumosas.

8. Conforme a Portaria-MI 384/2002, prorrogada pela Portaria-MI 581/2002 (peça 33), o Ministro de Estado da Integração Nacional reconheceu a Situação de Emergência no município para o período entre 29 de abril e 28 de outubro de 2002.

9. Em razão desse reconhecimento, no âmbito do programa Ações Emergenciais de Defesa Civil na Região Sul, foram transferidos recursos federais destinados ao atingimento das seguintes metas (conforme Plano de Trabalho à peça 1, p. 14):

9.1. recuperação de 60 km de estradas;

9.2. instalação de trezentos bueiros tubulares com medida de 1 metro de comprimento por 0,6 m de circunferência;

9.3. instalação de trinta galerias de 1x1x1m; e

9.4. instalação de trinta galerias de 2x2x1m.

10. À página 19 da peça 1 consta planilha de orçamento detalhando os custos envolvidos para cumprimento do convênio, conforme abaixo:

Item	Descrição	Quantidade	Unidade	Custos unitários dos materiais	Custos unitários da mão de obra	Custos totais dos itens
1.1	Drenagem/restroescavadeira	1.846,15	h	R\$ 23,85	R\$ 1,15	R\$ 46.153,75
2.1	Bueiros tubulares de 0,6m	300	un	R\$ 44,00	-	R\$ 13.200,00
2.2	Galerias de 2x2x1m	30	un	R\$ 690,00	-	R\$ 20.700,00
2.3	Restroescavadeira	180	h	R\$ 23,85	R\$ 1,15	R\$ 4.500,00
2.4	Galerias de 1x1x1m	30	un	R\$ 470,00	-	R\$ 14.100,00
2.5	Transporte	108	h	R\$ 14,93	R\$ 1,07	R\$ 1.728,00
3.1	Regularização/saibro	24.000	m ³	R\$ 10,50	-	R\$ 252.000,00
3.2	Regularização/patrola	840	h	R\$ 33,85	R\$ 1,15	R\$ 29.400,00
3.3	Regularização/rolo compactador e pé de carneiro	816	h	R\$ 13,85	R\$ 1,15	R\$ 12.240,00
3.4	Regularização/caminhão	720	h	R\$ 14,93	R\$ 1,07	R\$ 11.520,00
Total do convênio						R\$ 405.541,75

11. Por sua vez, às páginas 85-86 da mesma peça 1, há memorial descritivo realizado pela Prefeitura de Santa Vitória do Palmar indicando os serviços que seriam realizados e as duas estradas (do Marmeleiro e Canoa Mirim) que seriam recuperadas. Em sequência, na p. 88, consta memória de cálculo considerando o uso do maquinário.

12. Às p. 152-164 da peça 2 constam orçamentos preliminares dos materiais que seriam adquiridos. Com base nesses orçamentos, provavelmente, o município formulou a planilha de custos antes referida.

13. Inicialmente o convênio tinha sua vigência final fixada em 31/12/2002. Todavia, em 6/12/2002 o município solicitou sua prorrogação por mais noventa dias, conforme p. 57 da peça 1. Embora o Parecer Técnico-SNDC/MI 15/03 (peça 1, p. 69-71), datado de 9/1/2003, tenha sido no sentido de considerar “justo e necessário o atendimento do pleito, sugerindo aprovar a prorrogação”, a resposta final do Ministério, emitida apenas em 8/4/2003 (peça 2, p. 9), foi em contrário, **não sendo autorizada a alteração do prazo final do convênio**.

14. Em 26/5/2003, o Sr. Altieres Terra de Carvalho, que havia assumido o cargo de prefeito em 28/2/2003 em razão da cassação do mandato do Sr. Artur Fernando Rocha Corrêa, encaminhou a prestação de contas final do convênio (peça 2, p. 13-97), contendo Relatório de Cumprimento do Objeto (p. 15) indicando que as obras/serviços teriam sido apenas parcialmente executadas e que o objeto não fora totalmente cumprido no período de execução porque houvera “elevado nível pluviométrico, acima da média (...), que impossibilitou a realização da totalidade das obras previstas”.

15. Por meio da mesma prestação de contas foram encaminhados o Demonstrativo da Receita e Despesa, **registrando a utilização do valor de R\$ 117.364,80 dos recursos federais** (e consequente saldo a devolver de R\$ 182.635,20, conforme peça 2, p. 32), o Relatório de Execução Físico Financeira (p. 33), Relação de Pagamentos (p. 35-37), Termo de Aceitação Definitiva da Obra (p. 38,

declarando o aceite da obra “conforme especificado no relatório de execução físico financeiro”), extratos bancários (p. 40-42), parecer jurídico relativo às dispensas de licitação em caso de emergência (p. 43), bem como notas de empenho, notas fiscais, ratificações, contratos e extratos de publicações (p. 70-97).

16. Após diligência do Ministério, datada de 19/8/2003 (peça 2, p. 100), o município encaminhou a Conciliação Bancária da conta corrente e da conta investimento (p. 104-106), além da **segunda versão** do Demonstrativo da Receita e Despesa (p. 103), desta vez indicando a necessidade de devolução de R\$ 199.665,89 (R\$ 182.635,20 não utilizado mais R\$ 17.030,69 de rendimentos).

17. Em resposta a nova diligência do MI, de 31/12/2003 (peça 2, p. 110), a conveniente encaminhou outro Relatório de Cumprimento do Objeto (p. 113), com as seguintes informações quanto às obras realizadas:

17.1. na estrada do Marmeleiro teria sido executada a drenagem lateral, regularizado o greide e colocado saibro em 8 km;

17.2. na estrada Canoa Mirim teria sido executada a drenagem lateral, regularizado greide e colocado saibro em 3 km; e

17.3. nas estradas do Marmeleiro e Canoa Mirim teriam sido executadas escavações com vistas a regularização do greide e colocado saibro em torno de 5km nas partes mais afetadas pelas enxurradas, bem como teriam sido colocados trezentos bueiros de 60 mm, trinta galerias (três passagens) de 1x1m e trinta galerias (três passagens) de 2x2m.

18. Segundo o mesmo relatório, os serviços antes descritos teriam sido realizados dentro do prazo de vigência do convênio que, acreditavam os responsáveis pelo município, seria estendido “até 30/3/2004” (obs: na verdade, a prorrogação, caso fosse concedida, seria até o dia 30/3/2003). Ainda, teria sido mantida a drenagem lateral (120 km de escavação), a preparação do leito das estradas para receber o saibro e **teria sido realizada a manutenção em toda a malha viária do município, que compreenderia cerca de 750 km.**

19. Acompanhando o relatório acima referido, foi encaminhado novo Relatório de Execução Físico Financeira (peça 2, p. 122). Igualmente, foi enviada a **terceira versão do Demonstrativo da Receita e Despesa, registrando a utilização do valor de R\$ 214.867,80 dos recursos federais, com saldo a devolver de R\$ 114.565,12** (p. 124), e a segunda Relação de Pagamentos (p. 125), além de extratos bancários, notas de empenho, notas fiscais, orçamentos e outros documentos já constantes dos autos (p. 126-166).

20. Em 12/3/2004 (conforme peça 2, p. 181) a Secretaria Nacional de Defesa Civil (MI/SEDEC) encaminhou a prestação de contas à Caixa Econômica Federal (CEF) para que promovesse a inspeção e emissão do Relatório de Avaliação Final (RAF) das obras, devendo observar que **quaisquer alterações no objeto pactuado somente poderiam ser consideradas na inspeção se tivessem tido a aprovação prévia da Secretaria.**

21. Após vistoria realizada por engenheiro da CEF nos dias 6 e 7/4/2004, foi emitido o RAF constante da peça 2, p. 184-197. Em síntese, o relatório indicou que 18,9% das metas físicas teriam sido executadas, correspondendo a R\$ 76.641,75, e que:

21.1. apenas 13,33% da drenagem mediante regularização de valeta lateral e da regularização do greide e 54,95% dos bueiros e galerias teriam sido fisicamente executados;

21.2. 8 km de estradas teriam sido ensaibrados; e

21.3. duzentos bueiros, trinta galerias de 1x1m e dez galerias de 2x2m teriam sido instalados.

22. Observa-se que constou no RAF informação dada por funcionário da Prefeitura no sentido de que **algumas obras (bueiros, galerias e pavimentação) teriam sido realizadas fora dos locais previstos** no convênio. Entretanto, **o engenheiro da CEF consignou que somente considerou, para fins de elaboração do Relatório, aquelas obras que foram realizadas nos locais inicialmente**

previstos e que faziam parte do projeto.

23. Com base no relatório da CEF, o Ministério da Integração notificou o Sr. Altiéres Terra de Carvalho, ainda prefeito, para que restituísse o valor de R\$ 230.150,59 (peça 2, p. 209-210). No mesmo ofício, solicitou-se a remessa de documentação relativa à prestação de contas, tendo em vista as divergências dos valores informados nos demonstrativos e relatórios anteriormente enviados (conforme tratado nos itens 15-16 e 19 acima).

24. A resposta do município deu-se através de ofício datado de 30/8/2004 (peça 2, p. 217-219) e da documentação constante da peça 3, p. 1-183. **Considerando-se esses documentos, tem-se as versões finais** (que doravante serão utilizadas na presente análise) do Relatório de Execução Físico Financeira (peça 3, p. 21), Demonstrativo da Receita e Despesa (p. 23), Relação de Pagamentos (p. 25) e Relação de Bens com recursos da União (p. 26). Os demais documentos enviados já constavam nos autos.

25. Em relação à análise realizada pelo engenheiro da CEF, o município apresentou as seguintes contestações:

25.1. quanto à drenagem mediante regularização de valeta lateral: a drenagem teria sido executada, parte conforme especificado no projeto original e **parte conforme as necessidades que se apresentaram no momento da execução da obra**. Isto porque, segundo o município, o projeto teria sido elaborado em um momento de calamidade pública, não sendo possível precisar os locais que deveriam ou não ser escavados, ou colocados os bueiros, pois estariam submersos pelas enchentes da época. Assim, os locais teriam sido apenas estimados, mas quando foi possível acessá-los e detectar os pontos que realmente necessitavam ser atendidos, a meta de regularização de valetas laterais (120 km) teria sido cumprida;

25.2. em relação à colocação dos bueiros e galerias: contestou-se o relatório da CEF, afirmando-se que todos os serviços de implantação dos bueiros e galerias teriam sido executados, “da mesma forma como o citado anteriormente, sempre considerando os locais com maior déficit de drenagem e que tecnicamente pudessem comprovar sua eficiência, como se propôs no projeto original, considerando-se a emergência dos serviços”. Ressaltou-se também que os valores utilizados pelo engenheiro teriam sido os do orçamento proposto, e não os de aquisição (das notas fiscais), o que teria gerado diferenças quanto aos valores apresentados na Prestação de Contas e no RAF. Ainda, alegou-se que não teriam sido “acrescidos na soma total o valor resultante da hora máquina calculada pelo técnico, contribuindo na divergência e valores apresentados”; e

25.3. relativamente à regularização do greide: confirma-se que os serviços teriam sido executados parcialmente, em apenas 8 km dos locais previstos e **mais 8 km em outros pontos** “de extrema necessidade, atendendo demandas que se apresentavam quando do estado de emergência”. Segundo o município, “o curto período proposto pelo convênio com o Ministério e a impossibilidade de aditamento do mesmo oferecendo mais prazo [obs. do Auditor: negativa de prorrogação conforme item 13 acima] (...), bem como o insistente mau tempo naquele período, contribuíram para a impossibilidade da execução de todo o ensaibramento proposto originalmente”. Por esta impossibilidade houve a devolução de parte do recurso que não poderia mais ser utilizado, tendo em vista o término da vigência do convênio.

26. Ao final do documento, o município solicitou reanálise por parte do MI e nova vitória sobre as obras, referindo que “o técnico da Caixa (...) tomou conhecimento dos fatos narrados acima, bem como visitou todos os locais em que foram executados as referida melhorias”.

27. A análise à resposta do município foi realizada no Parecer Técnico 162/05/FNSM (peça 3, p. 193-195), no qual se considerou que houve alteração do convênio sem prévia análise e aprovação por parte do MI, descumprindo o previsto nos arts. 15 e 22 da [Instrução Normativa-STN n. 1, de 15 de janeiro de 1997](#) e resultando na redução das metas propostas e, conseqüentemente, na perda do equilíbrio econômico-financeiro e alteração da relação entre valores aplicados e os serviços realizados.

28. Além disso, o parecer do Ministério registra que a análise da execução das obras deveria

utilizar como referência de valores aqueles que foram aprovados e sobre os quais foi pactuado o convênio. Na mesma linha, como os valores originais foram propostos pela Prefeitura, se considerou que os recursos seriam suficientes para a realização das obras e serviços, e que os custos excedentes deveriam correr por conta do município.

29. Por estes motivos, sugeriu-se o indeferimento dos pedidos do município e a ratificação do Relatório de Avaliação Final realizado pela CEF (peça 2, p. 184-197), finalizando com a constatação de que “o benefício social esperado não foi atingido em função da realização parcial das obras”, apesar de que “as obras que foram realizadas estão em funcionamento, atendendo à população” e que “as metas atingiram parcialmente o benefício social esperado”.

30. Em continuidade, o Ministério notificou o Sr. Claudio Fernando Brayer Pereira (peça 3, p. 197-199), prefeito de Santa Vitória do Palmar que assumiu o cargo em 1/1/2005, e o sr. Artur Fernando Rocha Corrêa (p. 203-205), ex-prefeito e signatário do convênio, para que fosse restituído o valor original de R\$ 243.300,00 aos cofres da União.

31. Em relação ao valor do débito que foi imputado, deve ser observada a esclarecedora Informação Financeira 636/2007 (peça 3, p. 297-299), emitida pela Coordenação de Avaliação de Prestações de Contas do MI. Segundo esse documento, **o valor original que deveria ser devolvido seria de R\$ 158.181,84**, já que as análises anteriores teriam desconsiderado a devolução de R\$ 114.565,12, realizada em 9/1/2004 (peça 2, p. 220).

32. Desta forma, novas notificações foram expedidas aos Srs. Claudio Fernando Brayer Pereira (peça 3, p. 300) e Artur Fernando Rocha Corrêa (p. 305). Por meio de nova Informação Financeira, de n. 82/2008 (p. 329-330), solicitou-se a renovação das notificações aos referidos senhores e também ao sr. Altiéres Terra de Carvalho, ex-prefeito e responsável pela prestação de contas, o que foi realizado (conforme p. 331-344).

33. Por sua vez, o Parecer Financeiro 446/2008 (peça 3, p. 362-370) concluiu, em essência, que apenas os ex-prefeitos Artur Fernando Rocha Corrêa e Altiéres Terra de Carvalho deveriam ser responsabilizados pelo débito em razão da não aprovação da prestação de contas do convênio.

34. Finalmente, o Relatório de Tomada de Contas Especial 54/2008 (peça 3, p. 386-391), o Relatório e o Certificado de Auditoria 216505/2011 (p. 416-419), bem como o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (p. 421), concluíram pela irregularidade das contas e responsabilização solidária dos dois ex-gestores acima nominados, tendo a ciência ministerial ocorrido à página 429 da peça 3.

B. Fase externa da TCE

35. No âmbito deste Tribunal, realizou-se instrução inicial (peça 4) com proposta de realização de diligências à Prefeitura de Santa Vitória do Palmar e ao Banco do Brasil, com o intuito de esclarecer algumas lacunas relacionadas às movimentações bancárias dos recursos. As diligências foram realizadas por meio das peças 6 e 7, e reiteradas pelas peças 11, 17, 18 e 23.

36. A resposta do município foi realizada por meio das peças 20 e 25-32. Por sua vez, o Banco do Brasil encaminhou os documentos inseridos nos autos como peças 10 e 21, além de resposta a pedido de esclarecimentos constante da peça 13 - observando-se que, **mesmo após reiteração, o banco não atendeu à requisição de documentos e informações deste Tribunal.**

37. Na sequência, mediante a instrução de peça 38, analisou-se a regularidade da aplicação dos recursos de acordo com a finalidade das despesas, agrupando-as na seguinte forma:

37.1. Pagamento, com posterior restituição, de despesas não relacionadas ao Convênio (R\$ 74.634,87): apesar de os recursos terem sido utilizados em pagamentos estranhos ao objetivo pactuado, afastou-se o débito, já que os valores foram ressarcidos pelo município à conta bancária do convênio;

37.2. Despesas previstas no Plano de Trabalho do Convênio (R\$ 103.414,80): neste

caso, apesar de ter ocorrido diferença entre os custos previstos no Plano de Trabalho e os preços efetivamente pagos quando da aquisição dos materiais, bem como ter sido concluído que parte dos recursos conveniados foram utilizados em objetos não previstos, mas para os fins a que se destinavam, concluiu-se que não deveria haver imputação de débito para os recursos em questão; e

37.3. Despesas com aquisição de óleo diesel, não previstas no Plano de Trabalho (R\$ 111.453,00): em relação a tais despesas, concluiu-se não existir a comprovação da sua boa e regular aplicação, devendo então ser promovida a citação dos responsáveis pelo débito.

38. Como se verifica na documentação constante dos autos, a celebração do convênio e parte da realização da despesa deu-se durante período em que o prefeito do município de Santa Vitória do Palmar/RS era o Sr. Artur Fernando Rocha Corrêa. No entanto, a partir do dia 28/2/2003 o Sr. Altieres Terra de Carvalho assumiu o cargo de prefeito (conforme peça 3, p. 359), sendo o responsável pela realização das movimentações financeiras consideradas como irregulares (ocorridas entre setembro e novembro de 2003) e pelo envio da prestação de contas final do convênio (peça 2, p. 13-97).

39. Tendo em vista que a comprovação da efetiva, boa e regular aplicação dos recursos conveniados é atribuição da pessoa física que legalmente representa o conveniente, ou seja, “o dever de prestar contas é obrigação pessoal do gestor, pessoa física responsável por bens e valores públicos, e não da entidade a que ele se agrega” (v.g., Acórdãos-TCU [1.468/2005-2ª Câmara](#) e [2.109/2006-1ª Câmara](#)), **atribuiu-se, na instrução de peça 38, responsabilidade pelo débito de R\$ 111.467,04 (R\$ 111.453,00 relativo à suposta aquisição de óleo diesel mais R\$ 14,04 de diferença não recolhida) ao sr. Altieres Terra de Carvalho.**

40. Em relação ao ente federativo, considerou-se que o município de Santa Vitória do Palmar foi diretamente beneficiado com os recursos federais que foram utilizados irregularmente, ocasionando, desta forma, sua responsabilidade solidária nos termos da [Decisão Normativa-TCU n. 57, de 5 de maio de 2004](#).

41. Isto porque, como será mais bem tratado adiante (itens 61-79), o valor de R\$ 20.070,00 foi utilizado para pagamento de óleo diesel vendido ao município e o montante de R\$ 91.383,00 foi depositado em contas bancárias pertencentes à Prefeitura. Desta forma, **o ente municipal foi responsabilizado solidariamente pelo débito apurado.**

42. Foi registrado, ainda, que, embora a DN-TCU 57/2004 seja posterior aos fatos analisados neste processo, sua aplicação *in casu* seria possível, consoante a jurisprudência firmada no TCU, como elucida o voto do Ministro Relator Benjamin Zymler para o [Acórdão 1.508/2009-TCU-2ª Câmara](#):

26. Melhor sorte não socorre ao Estado de Rondônia no que se refere à alegação de que a Decisão Normativa TCU n. 57/2004 não poderia ser aplicada ao caso sob exame, uma vez que as irregularidades foram praticadas em momento anterior à vigência do citado normativo.

27. A esse respeito, insta ressaltar que a Decisão Normativa TCU n. 57/2004 foi editada com a finalidade de regulamentar a hipótese de responsabilização direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos em que restar verificado que esses entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular de recursos públicos federais transferidos.

28. Entretanto, o referido normativo visou tão somente firmar, em caráter normativo, entendimento já dominante no âmbito desta Corte.

29. Ademais, como bem mencionou a SECEX/RO, a norma em questão possui caráter declaratório e não constitutivo, uma vez que não criou nova obrigação, sanção ou previsão de irregularidade.

30. Assim, a constatação de que o Estado, o Distrito Federal ou o Município se beneficiou com a aplicação dos recursos em fins diversos daqueles previstos no convênio terá como consequência a condenação do respectivo ente federativo, com vistas à devolução dos valores impugnados.

43. Diante deste quadro, propôs-se em instrução preliminar (peça 38) o afastamento da responsabilidade do ex-prefeito Artur Fernando Rocha Corrêa e a citação solidária do município em conjunto com seu ex-prefeito Altieres Terra de Carvalho.

44. Tais propostas foram acatadas pelo escalão dirigente da Secex-RS e, então, foram expedidos os ofícios n. 941/2012 (peça 40), ao Sr. Altieres, e n. 940 (peça 41) e 1.076 (peças 45 e 46)

ao município e, conforme disposto no art. 179, § 7º, do [Regimento Interno do TCU](#) (RI/TCU), a seu representante legal indicado à peça 25.

45. O responsável Altiéres Terra de Carvalho apresentou suas alegações de defesa à peça 44. O município de Santa Vitória do Palmar, entretanto, mesmo tendo tomado ciência da citação conforme Avisos de Recebimento de peças 47-48, não se manifestou. Desta forma, caracterizada a revelia do ente federativo, deve ser dado prosseguimento ao processo de acordo com o art. 12, § 3º, da [Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992](#) (Lei Orgânica do TCU-LOTUCU).

EXAME TÉCNICO

46. Como se observa no item 10 desta instrução, os valores conveniados deveriam ser partilhados entre a União e o município na seguinte forma: os R\$ 300.000,00 de origem federal deveriam ser utilizados na aquisição de materiais (bueiros, galerias e saibro) e a contrapartida seria fornecida mediante serviços de máquinas (restroescavadeira, transporte, patrola, rolo compactador e pé de carneiro), permitindo inferir que as obras seriam realizadas no regime de execução direta e que a contraparte municipal seria física, na forma prevista na redação original do § 2º do art. 2 da [IN-STN 1/1997](#), que assim estabelecia:

§ 2º **A contrapartida** dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das entidades de direito privado, que **poderá ser atendida através de recursos financeiros, de bens ou de serviços**, desde que economicamente mensuráveis, e estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada, tendo por limites os percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. (*grifos do Auditor*)

47. Para melhor compreensão dessa divisão, insere-se a tabela abaixo:

Item	Descrição	Totais dos itens	Origem dos recursos
2.1	Bueiros de 0,6m	R\$ 13.200,00	Federal
2.2	Galerias de 2x2x1,5m	R\$ 20.700,00	Federal
2.4	Galerias de 1x1x1,5m	R\$ 14.100,00	Federal
3.1	Regularização/saibro	R\$ 252.000,00	Federal
Subtotal dos recursos federais (apenas materiais):		R\$ 300.000,00	
1.1	Drenagem/restroescavadeira	R\$ 46.153,75	Municipal
2.3	Restroescavadeira	R\$ 4.500,00	Municipal
2.5	Transporte	R\$ 1.728,00	Municipal
3.2	Regularização/patrola	R\$ 29.400,00	Municipal
3.3	Regularização/rolo compactador e pé de carneiro	R\$ 12.240,00	Municipal
3.4	Regularização/caminhão	R\$ 11.520,00	Municipal
Subtotal dos recursos municipais (materiais e mão de obra):		R\$ 105.541,75	
Total do convênio		R\$ 405.541,75	

48. Estabelecido esse ponto, repisa-se adiante, com ajustes, parte das análises anteriormente efetuadas na instrução de peça 38, apresentando-se inicialmente (seção A) os itens de despesas para os quais se considerou que não havia débito e, conseqüentemente, não foram objeto de citação. Após, na seção B, são tratadas as despesas que foram objeto de imputação de débito e as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Altiéres, um dos responsáveis, bem como a situação de revelia do município.

A. Despesas que não foram objeto de citação

A.1) Pagamentos, com posterior restituição, não relacionados ao Convênio

49. Confrontando os diversos documentos constantes dos autos, em especial o extrato bancário (peça 3, p. 28-38), constatou-se que os valores depositados na conta corrente do convênio foram utilizados pelo município em pagamentos estranhos ao objeto pactuado e, na quase totalidade, em datas muito posteriores à sua vigência.

50. No entanto, verificou-se que os recursos impropriamente utilizados, no montante de R\$ 74.634,87, foram ressarcidos à conta bancária, afastando o débito, como se demonstra na tabela abaixo:

Histórico constante do extrato e página da peça 3 em que consta	Finalidade do pagamento impróprio	Data do pagamento	Valor do pagamento impróprio	Valor, data do ressarcimento e página da peça 3 em que consta
Cheque 850.001, à p. 28	Aquisição de caminhão, conforme peça 26, p. 3	11/2002	R\$ 58.900,00	R\$ 58.900,00, em 3/2/03, à p. 30;

Histórico constante do extrato e página da peça 3 em que consta	Finalidade do pagamento impróprio	Data do pagamento	Valor do pagamento impróprio	Valor, data do ressarcimento e página da peça 3 em que consta
"câmbio", à p. 31	Aquisição de saibro importado e pagamento de taxas, conforme peça 30, p. 1 e 3	24/9/2003	R\$ 8.769,00	R\$ 9.108,07, em 24/9/03, à p. 32;
"câmbio", à p. 31		24/9/2003	R\$ 146,15	
"câmbio", à p. 31		24/9/2003	R\$ 146,15	
"câmbio", à p. 31		24/9/2003	R\$ 46,77	
Cheque 850.012, à p. 36	Aquisição de baldes, conforme peça 26, p. 3	14/11/2003	R\$ 1.969,00	R\$ 5.876,80, em 10/12/03, à p. 36;
Cheque 850.013, à p. 36	Aquisição de motor, conforme peça 26, p. 3	19/11/2003	R\$ 1.100,00	
Cheque 850.014, à p. 36	Aquisição de peças para máquina, conforme peça 26, p. 3	21/11/2003	R\$ 1.793,00	
Cheque 850.018, à p. 36	Serviços de manutenção em caminhão, conforme peça 26, p. 3	21/11/2003	R\$ 1.014,80	
Cheque 850.019, à p. 36	Não identificado, conforme peça 26, p. 3	16/12/2003	R\$ 750,00	
Totais			R\$ 74.634,87	R\$ 74.634,87

A.2) Despesas com itens previstos no Plano de Trabalho do Convênio

51. Desconsiderando os pagamentos antes referidos e os tratados na seção seguinte, tem-se que **os recursos federais que efetivamente teriam sido despendidos pelo município em materiais previstos no convênio atingiram o montante de R\$ 103.414,80**. Esse valor total teria sido pago conforme tabela abaixo:

Cheque	Data do cheque	Valor do cheque	Beneficiário	N. da Nota Fiscal e n. da página da peça 3 em que consta	Especificação dos materiais pagos
850.002	13/12/02	R\$ 3.450,00	Victorino Farias Barbosa	NF 145, no total de R\$ 10.350,00 (à p. 45)	300 canos de concreto de 60 cm, ao custo unitário de R\$ 34,50 cada
850.004	10/1/03	R\$ 3.450,00	Victorino Farias Barbosa		
850.006	30/1/03	R\$ 3.450,00	Victorino Farias Barbosa		
850.003	13/12/02	R\$ 38.100,00	ICL Ind. de Concretos	NFs 24246, 24247, 24254, 24268, 24403, 24416, 24420 (às p. 53, 55, 56, 58, 60, 64, 66)	Respectivamente, 8, 7, 7, 8, 10, 10 e 10 galerias, totalizando 60 galerias, sendo 30 de 1x1 (R\$ 480,00 cada) e 30 de 2x2 (R\$ 790 cada)
850.007	4/2/03	R\$ 15.800,40	Pollnow e Cia	NF 1107, à p. 76	1.596 m ³ de saibro, à R\$ 9,90 o m ³
850.008	14/2/03	R\$ 39.164,40	Pollnow e Cia	NF 1110, à p. 78	3.956 m ³ de saibro, à R\$ 9,90 o m ³
Total		R\$ 103.414,80			

52. Comparando essas despesas realizadas com o Plano de Trabalho, tem-se a seguinte situação:

Item	Descrição	Despesas previstas no Plano de Trabalho			Despesas realizadas, conforme a PC		
		Quant.	Preços unitários	Totais dos itens	Quantidade	Preços unitários	Totais dos itens
2.1	Bueiros de 0,6m	300	R\$ 44,00	R\$ 13.200,00	300 "canos"	R\$ 34,50	R\$ 10.350,00
2.2	Galerias de 2x2x1,5m	30	R\$ 690,00	R\$ 20.700,00	30	R\$ 790,00	R\$ 23.700,00
2.4	Galerias de 1x1x1,5m	30	R\$ 470,00	R\$ 14.100,00	30	R\$ 480,00	R\$ 14.400,00
3.1	Regularização/saibro	24.000 m ³	R\$ 10,50	R\$ 252.000,00	5.552 m ³	R\$ 9,90	R\$ 54.964,80
Total previsto				R\$ 300.000,00	Total realizado		R\$ 103.414,80

53. Como se observa, há diferenças entre os custos previstos no Plano de Trabalho, baseada no orçamento constante da p. 19 da peça 3, com os preços efetivamente pagos pelo município quando da aquisição dos materiais: para os itens 2.1 e 3.1 o custo unitário foi menor que o previsto; mas para as galerias (itens 2.2 e 2.4), o valor pago foi, no total, R\$ 3.300,00 maior que o orçado.

54. Considerando que essa diferença é de apenas pouco mais que 1% do total de recursos federais transferidos, que a diferença unitária dos preços dos materiais é de pequena (R\$ 10,00 para o item 2.4) ou média materialidade (R\$ 100,00 ou 15% para o item 2.2) e que para os demais itens o preço pago foi menor que o estimado, considera-se como justificável ter ocorrido essa discrepância.

55. Em relação à execução física do objeto conveniado, o Relatório de Avaliação Final (RAF) elaborado pela CEF (peça 2, p. 184-197) indicou que apenas 18,9% das metas teriam sido atingidas, na seguinte forma:

55.1. apenas 13,33% da drenagem mediante regularização de valeta lateral e da regularização do greide e 54,95% dos bueiros e galerias teriam sido fisicamente executados;

55.2. apenas 8 km de estradas teriam sido ensaibrados; e

55.3. duzentos bueiros, trinta galerias de 1x1m e dez galerias de 2x2m teriam sido instalados.

56. No entanto, o engenheiro responsável pelo Relatório consignou (peça 2, p. 185) que **as obras consideradas no RAF foram apenas aquelas que faziam parte do Convênio e realizadas nos locais previstos**, além de que fora informado por funcionário da Prefeitura de que “algumas obras (bueiros, galerias e pavimentação) foram realizadas fora dos locais previstos”.

57. Na fase interna da TCE o município havia justificado (peça 2, p. 217-219) a realização de obras em desacordo com o Plano de Trabalho porque “o projeto teria sido elaborado em um momento de calamidade pública e que não seria possível precisar os locais que deveriam ou não ser escavados, ou colocados os bueiros, pois estariam submersos pelas enchentes da época. Assim, os locais teriam sido apenas estimados”.

58. Além disso, relativamente à utilização do saibro, a Prefeitura reconheceu que os serviços teriam sido executados parcialmente, em apenas 8 km dos locais previstos e mais 8 km em outros pontos “de extrema necessidade, atendendo demandas que se apresentavam quando do estado de emergência”. Segundo o município, “o curto período proposto pelo convênio com o Ministério e a impossibilidade de aditamento do mesmo oferecendo mais prazo (...), bem como o insistente mau tempo naquele período, contribuíram para a impossibilidade da execução de todo o ensaibramento proposto originalmente”.

59. Hoje, passados quase dez anos das obras, é impossível confirmar se os materiais adquiridos foram de fato utilizados em outros locais que não aqueles indicados no Plano de Trabalho, mas considerando o registro feito pelo técnico da CEF e a verossimilhança das alegações do município, dadas às situações climáticas excepcionais de elaboração do PT e da realização dos serviços, é de se crer que os recursos em questão (R\$ 103.414,80) foram aplicados em benefício da população de Santa Vitória do Palmar, se não totalmente nos objetos previstos (estradas do Marmeleiro e Canoa Mirim), ao menos para os fins a que se destinavam (recuperação de outras vias atingidas por enxurradas).

60. Além disso, em relação a essa parte dos recursos, não se constata indícios de que os gestores tenham se beneficiado ilicitamente dos valores que lhe foram confiados. Em casos como este, em que, não havendo indícios de locupletamento, há a utilização dos recursos recebidos em benefício da comunidade, na finalidade conveniada, ainda que em objeto diferente daquele previsto no plano de trabalho, é pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de afastar o débito. Nessa linha são os Acórdãos-TCU [1.313/2009-Plenário](#), [2.258/2009-2ª Câmara](#), [1.424/2008-2ª Câmara](#), [3.567/2008-2ª Câmara](#) e [5.300/2008-2ª Câmara](#).

B. Despesas que foram objeto de citação: aquisição de óleo diesel

61. Segundo a versão final da prestação de contas apresentada pelo município (peça 3, p. 1-183), o montante de R\$ 111.453,00 teria sido utilizado no pagamento da aquisição de óleo diesel “para manutenção de máquinas do DMER”, conforme consta em diversas Notas de Empenho (exemplos à peça 3, p. 91, 113, 151), na forma da relação abaixo:

Cheque/documento	Data do documento	Valor do documento	Beneficiário, segundo a PC	N. da Nota Fiscal e n. da página da peça 3 em que consta
850.009	9/9/03	R\$ 13.950,00	Distribuidora de Petróleo Ipiranga	NFs 466.396 e 467.250 (parte), às p. 84 e 89
850.011	23/9/03	R\$ 20.070,00		NF 523.450 à p. 96
Saque por recibo	4/11/03	R\$ 77.433,00		NFs 478.984, e parte das 478.985, 484.951, 476.727 e 488.717, respectivamente, às p. 119-123, 117, 133, 149 e 155
Total		R\$ 111.453,00		

62. No entanto, no Plano de Trabalho (peça 1, p. 14-17) e na Planilha de Orçamento (p. 19) não havia previsão de despesas com aquisição desse material. Ao contrário, o Plano de Trabalho previa que a contrapartida do convênio seria realizada com a utilização de máquinas do município (patrola, rolo e caminhão), o que certamente incluiria os insumos necessários (pneus, peças, combustíveis, etc) às atividades dos veículos.

63. Além disso, a conciliação entre os extratos bancários e a documentação existente (notas de empenho, notas fiscais, recibos de pagamentos) permitiu concluir, nos termos abaixo, que **houve a apresentação irregular dessas despesas quando da prestação de contas do convênio**.

64. Em relação ao cheque n. 850.009, que supostamente teria sido utilizado para pagamento, em 9/9/2003, de notas fiscais (466.396 e parte da 467.250) emitidas cerca de dez meses antes, em 11/2002 (lapso temporal que por si só já pode ser considerado incomum), a consulta realizada no Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas ([SIAPC](#)) do TCE/RS, constante da peça 34, indicou que as duas notas fiscais teriam sido pagas com recursos municipais no ano de 2002.

65. Veja-se que embora não conste os números das notas fiscais no SIAPC, o total registrado (R\$ 13.950,00) e o número da Nota de Empenho (2002/10793) são idênticos aos dados constantes das cópias da NE apresentadas à prestação de contas (peça 3, p. 80 e 86). Além disso, nas referidas cópias da Nota de Empenho constam anotações de que os pagamentos ocorreram em dezembro de 2002, pelos cheques 502.765 e 355.386 - mesmos dados constantes do relatório do SIAPC.

66. Ainda, na primeira versão da Relação de Pagamentos (peça 2, p. 35) apresentada à prestação de contas, as duas Notas Fiscais em exame foram relacionadas aos cheques de números 355.386 e 502.765, inexistentes no extrato da conta específica do convênio (peça 3, p. 28-38).

67. Finalmente, no verso da cópia do cheque n. 850.009 (peça 28, p. 27-30), emitido nominalmente ao Banco do Brasil, consta o seguinte texto datilografado: “para depósito na conta 7.027-0, conforme Memo 210/2003-Planejamento”. Conforme a peça 35, essa conta da agência do Banco do Brasil de Santa Vitória do Palmar pertence ao município.

68. Com base nessas informações, concluiu-se na instrução de peça 38 que **o gestor utilizou as duas notas fiscais, já pagas com recursos municipais no ano de 2002 por meio dos cheques 355.386 e 502.765 (da conta comum da Prefeitura), para justificar a transferência, em 9/9/2003, por meio do cheque n. 850.009 (da conta específica do convênio), de recursos federais da ordem de R\$ 13.950,00 para outra conta bancária (n. 7.027-0), de titularidade da Prefeitura.**

69. Quanto ao valor de R\$ 20.070,00 (cheque 850.011), embora se constate que foi efetivamente utilizado (conforme confronto entre os documentos apresentados na prestação de contas - peça 3, p. 92-105 - e as informações extraídas do SIAPC constantes da peça 36) para pagamento da NF 523.450, em 23/9/2003, concluiu-se esse recurso deveria ser restituído aos cofres da União.

70. Isto porque esta despesa com a aquisição de óleo diesel, além de não estar prevista no Plano de Trabalho, foi realizada muito após a vigência do convênio (inicialmente com término previsto para 31/12/2002, mas com a expectativa do município para que fosse prorrogado até 30/3/2003) e mesmo depois do envio da primeira versão da prestação de contas (enviada em 26/5/2003, conforme item 14 desta instrução), cuja Relação de Pagamentos (peça 2, p. 35-37) não a indicava.

71. Ademais, foi considerado que a aquisição objeto da referida NF 523.450 ocorreu quase um ano depois do período abrangido pela Situação de Emergência (finalizado em 28/10/2002). Verificou-se, portanto, que **o município aproveitou parte dos recursos que ainda não haviam sido devolvidos ao MI para a aquisição de combustível usado por seu maquinário, não sendo razoável supor que essa despesa guardou qualquer relação com os objetivos do convênio.**

72. Em relação ao valor de R\$ 77.433,00, sacado em espécie no dia 4/11/2003 e que, segundo informado na prestação de contas (vide peça 3, p. 25), teria sido utilizado para pagamento de cinco notas fiscais, em resposta à diligência deste TCU **o município informou que essas notas não foram pagas naquele dia, mas sim em diversas outras datas anteriores**, conforme documentação constante da peça 29 e na forma da tabela abaixo:

N. da Nota Fiscal	Valor do convênio que teria sido utilizado e data do pagamento, segundo a prestação de contas	Data real do pagamento, conforme recibos de pagamento	Página da peça 29 em que consta o recibo de pagamento
478.985 (parte)	R\$ 11.623,00 – 4/11/2003	30/1/2003	10
478.984	R\$ 14.528,00 – 4/11/2003	Não foi enviado pela PM	- x -
484.951 (parte)	R\$ 15.000,00 – 4/11/2003	10/3/2003	2
476.727 (parte)	R\$ 21.750,00 – 4/11/2003	21/1/2003	13
488.717 (parte)	R\$ 14.532,00 – 4/11/2003	26/3/2003	7
Total	R\$ 77.433,00		

73. Quanto aos fins que se deu ao valor que foi sacado, primeiramente o município

encaminhou ao TCU, em singelo expediente, cópia bastante ilegível do recibo de saque e extrato bancário (peça 31, p. 3-7) em que se verificou que houve depósito em dinheiro, no mesmo valor e no mesmo dia, mas no qual não foi possível identificar a agência ou a conta destinatária.

74. Após novo pedido de esclarecimentos, foi encaminhado a esta unidade o ofício 30/2012, no qual se informou que o recurso fora depositado na conta poupança n. 010.007.965-2, de titularidade do município, conforme consta no extrato de peça 32, p. 2.

75. Cabe registrar que uma análise mais detida na página 4 do documento original em papel que foi registrado como a peça eletrônica n. 31, permite visualizar o texto “poupança (...) 7965-2” constante do recibo de saque dos R\$ 77.433,00.

76. Com base nesses elementos, concluiu-se que **o valor de R\$ 77.433,00, sacado da conta do convênio no dia 4/11/2003, não foi utilizado para pagamento das cinco notas fiscais que constaram da prestação de contas**, mas sim depositados, na mesma data, em conta pertencente ao município de Santa Vitória do Palmar.

77. Por este motivo, não há como estabelecer para que fins esse valor foi utilizado pelo município, pois após o crédito na conta poupança (que já possuía outros valores depositados) perdeu-se qualquer possibilidade de fixar o nexo de causalidade financeira entre os recursos originários do convênio e as diversas movimentações realizadas nessa conta (peça 32, p. 2).

78. Em resumo, **concluiu-se na instrução de peça 38 que não havia comprovação da boa e regular aplicação, de acordo com os objetivos do convênio, dos R\$ 111.453,00 que teriam sido supostamente utilizados, segundo informado na prestação de contas do convênio, para a aquisição de óleo diesel.**

79. Diante de todo o exposto, promoveu-se a citação solidária do município em conjunto com seu ex-prefeito Altiéres Terra de Carvalho. Como antes relatado, apenas o sr. Altiéres apresentou suas alegações de defesa à peça 44, abaixo analisadas, permanecendo silente o município.

Alegações de defesa do responsável Altiéres Terra de Carvalho

80. Em síntese, o responsável alegou que:

80.1. não agiu de má fé e inexistiu qualquer indício de aproveitamento particular de uso das quantias, muito menos favorecimento a qualquer ente ou empresa;

80.2. a aplicação dos recursos teria seguido um plano de trabalho originariamente produzido em uma circunstância fática anormal (calamidade pública e situação de emergência) somada à “anômala cassação do então prefeito Artur Fernando Rocha Corrêa, este captador direto do recurso e responsável pela produção do aludido plano”;

80.3. a elaboração do projeto e do seu plano de trabalho “em curtíssimo tempo (na constância da situação de emergência advinda de severas enxurradas)”, não teria propiciado “a perfeita percepção das necessidades as quais foram percebidas somente no curso do tempo com o escoamento das águas acumuladas em uma região de público e notório relevo plano”. Em decorrência dessas dificuldades, teriam sido “destinados bens e serviços em outros locais os quais foram criteriosamente percebidos pela equipe da Caixa Econômica Federal encarregada da produção do RAF”;

80.4. quanto aos recursos que teriam sido irregularmente aplicados, aduz o ex-prefeito que somente teria tido conhecimento quanto à prestação de contas na sua fase de conclusão, já que o procedimento fora realizado pelas secretarias municipais;

80.5. o valor questionado teria sido efetivamente destinado à aquisição de óleo diesel que abasteceu as máquinas municipais para “conclusão e aprimoramento das obras produzidas no período de validade do financiamento”. O material teria sido utilizado como “complementação ao objeto proposto”, “no maquinário que estava a serviço da recuperação dos leitos rodoviários e das pistas e acessos rurais que restaram em público e notório estado de desmonte”, já que seria impossível que “fossem colocados bueiros, galerias e regularização das pistas com saibro sem que, sucessivamente

(mesmo que fora do curtíssimo prazo previsto no plano de trabalho), fosse feita a complementação das obras”;

80.6. segundo o responsável, as obras em questão não poderiam ser concluídas de forma uniforme e perfeitamente acabada em um único momento, pois teriam se iniciado em “regiões e setores ainda alagados cuja sedimentação dependeria também de fatores climáticos que exigiram que o Município firmasse a reparação complementativa das obras e os sucessivos reparos para solidificar os benefícios vislumbrados”;

80.7. desta forma, a dificuldade das condições não teriam permitido o “acabamento imediato (...) dependendo, exemplificativamente, de sucessivos reparos uma vez que o saibro colocado por vezes era novamente escoado do centro da pista para as laterais, exigindo a recolocação e deslocamento com a nova compactação até que se estabilizasse totalmente as específicas situações”;

80.8. para realizar esses reparos, “a municipalidade não tinha outra escolha senão o de firmar o abastecimento de seu parque viário (patrolas, tratores, escavadeiras, pé de carneiros, etc)”, em prol dos objetivos almejados pelo plano de trabalho;

80.9. isto posto, para o ex-prefeito inexistiria dúvida de que o óleo diesel adquirido com os recursos do convênio teria sido utilizado pelo maquinário municipal nas obras previstas no pacto;

80.10. quanto à constatação de que o gestor teria utilizado duas notas fiscais já pagas com recursos municipais no ano de 2002, para justificar a transferência, em 9/9/2003, de recursos federais da ordem de R\$ 13.950,00 para conta bancária de titularidade da Prefeitura, o Sr. Altiéres alegou que “não existiu a intenção de burlar a correta prestação de contas mas sim agregar uma despesa que efetivamente atrelou-se ao projeto proposto e que, ao que parece, foi paga anteriormente com verba do município”;

80.11. ainda sobre essa questão, considerou que se tratou de erro no procedimento, uma falha que deveria ser reconhecida, mas que não teria contrariado a “efetiva verdade dos fatos, qual seja, que foram pagamentos feitos no período de vigência do - ou prorrogação - do convênio, destinados ao necessário custeio do óleo diesel das niveladoras, tratores, escavadeiras, etc, todos exclusivamente dedicados à perfeita consecução do objeto proposto”; e

80.12. por fim, considera que os recursos federais teriam se destinado comprovadamente em favor da municipalidade, e que o “hipotético desvio de finalidade gerou benefício à pessoa de direito público, se prestando a socorrer ao Departamento Municipal de Estradas na conclusão dos trabalhos de recuperação da malha viária rural atingida”, havendo “clara e inequívoca boa fé do administrador, o qual declaradamente gerenciou um ‘estado de calamidade pública’ agregado ao natural e costumeiro ‘estado de necessidade’ pela carência de recursos próprios do município”.

81. Ao final de suas alegações, o ex-prefeito pediu complacência e entendimento em relação às circunstâncias fáticas, requerendo o afastamento de sua responsabilidade sob risco da ocorrência de “enriquecimento sem causa em favor do Município, este sim diretamente beneficiado com os recursos epigrafados”.

Análise das alegações de defesa do responsável Altiéres Terra de Carvalho

82. Como se verifica, as alegações do ex-prefeito podem ser sintetizadas na seguinte forma:

82.1. apenas a municipalidade teria sido beneficiada com a aplicação irregular dos recursos, inexistindo qualquer auferimento de vantagem por sua parte;

82.2. não houve má-fé nem dolo de sua parte, mas apenas falhas nos procedimentos, decorrentes principalmente da situação excepcional por que passava o município; e

82.3. o óleo diesel que foi adquirido com os recursos do convênio teria sido utilizado, mesmo que indiretamente, no cumprimento do objeto pactuado, pois serviu para abastecer as máquinas que finalizaram/complementaram as obras.

83. Em relação ao primeiro ponto, de fato, não há nenhum indício de que o ex-prefeito tenha sido beneficiado com os recursos. De toda a análise efetuada, constatou-se que quase a totalidade do

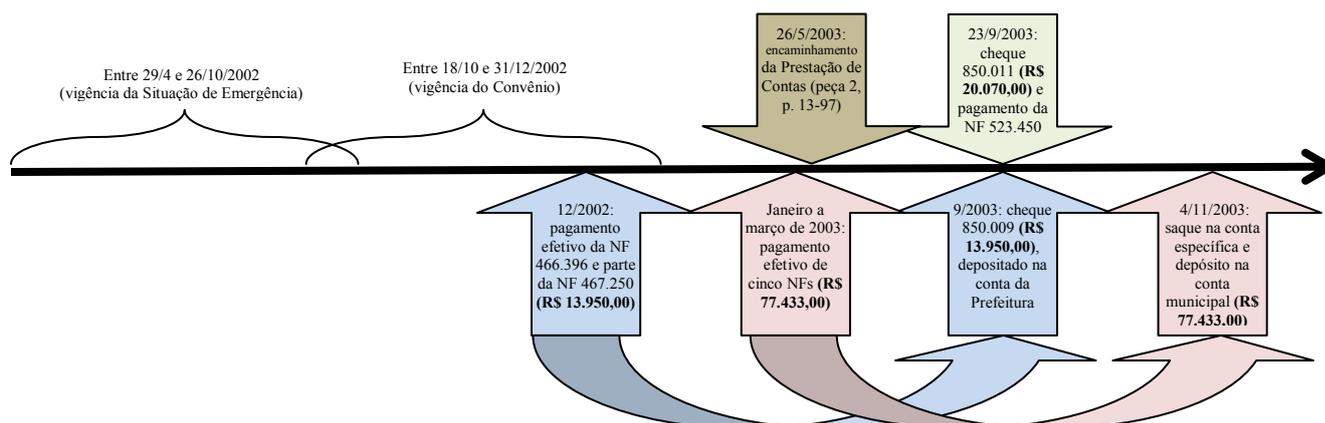
valor imputado como débito (R\$ 111.453,00) foi integralmente repassado para contas bancárias de titularidade do município.

84. Relativamente à justificativa de que as impropriedades teriam decorrido não de má fé, mas de dificuldades administrativas relacionadas com a especial situação por que passava o ente federativo, crê-se como razoável o alegado. Isto porque além da Situação de Emergência pela qual passou o município, houve no período o afastamento judicial do ex-prefeito Artur Fernando Rocha Corrêa, que foi sucedido pelo seu vice-prefeito, Sr. Altieres.

85. Nesse sentido, tendo sido constatado que não houve locupletamento de particulares e que os fatos analisados indicam que não houve ato isolado do gestor, mas sim práticas administrativas equivocadas, concorda-se com a inexistência de má fé na utilização de recursos.

86. No entanto, a alegação de que a despesa em exame esteve relacionada ao atingimento dos objetivos pactuados não merece ser acatada. Primeiro porque, como antes relatado, o plano de trabalho não previa a aquisição do material (óleo diesel). Ademais, como a contrapartida do convênio seria realizada com a utilização de máquinas da Prefeitura, seus combustíveis deveriam ser adquiridos com recursos municipais.

87. Mais importante ainda é a constatação de que inexistente liame causal entre o uso dos recursos federais, os pagamentos informados na prestação de contas e as datas dos diversos eventos (vigência da Situação de Emergência, vigência do convênio, movimentações bancárias). Para melhor compreensão dessa conclusão, insere-se linha de tempo conforme abaixo:



88. Como se observa, as efetivas movimentações dos recursos (R\$ 13.950,00 + R\$ 20.070,00 + R\$ 77.433,00) que estavam disponíveis na conta específica do convênio, ocorridas por meio dos cheques n. 850.009 e 850.011, além de um saque em espécie, deram-se em datas muito posteriores à vigência da Situação de Emergência ou do convênio.

89. Diante do exposto, considerando essa distância temporal entre o efetivo pagamento das notas fiscais e as movimentações bancárias, bem como o fato de que parte dos recursos (R\$ 13.950,00 por meio do cheque 850.009 e os R\$ 77.433,00 que foram sacados) foram depositados em contas correntes comuns da Prefeitura, conclui-se que não há comprovação da boa e regular aplicação dos R\$ 111.453,00 que supostamente teriam sido utilizados para a aquisição de óleo diesel, não devendo ser acatadas as justificativas do ex-prefeito em relação a este ponto.

90. Apesar dessa conclusão, deve ser afastada a imputação de débito ao ex-prefeito Altieres Terra de Carvalho, pois, em consonância com atual jurisprudência do Tribunal, quando restar demonstrado que o débito apurado pelo desvio de finalidade ocorreu com proveito único do município, sem locupletamento dos gestores, a responsabilidade deve recair apenas sobre o ente federativo, cabendo julgamento pela irregularidade das contas e aplicação da penalidade de multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 à pessoa física que deu causa a essa irregularidade (conforme trecho *in fine* do art. 3º da [DN-TCU 57/2004](#)).

91. Nesse sentido, cabe citar como exemplos os seguintes julgados: Acórdãos-TCU n. [1.984/2010-1ª Câmara](#), [282/2010-1ª Câmara](#), [738/2010-1ª Câmara](#), [3.322/2010-1ª Câmara](#), [608/2010-2ª Câmara](#), [627/2010-2ª Câmara](#), [4.590/2010-2ª Câmara](#), este do qual se extrai o seguinte trecho:

10. De outra sorte, esta Corte tem considerado grave a conduta daquele que deu causa ao desvio de finalidade. (...)

11. A conduta é punível, pois subverte a prestação de contas dos recursos enviados, prejudicando a análise da regular aplicação dos valores, impondo-se a rejeição de suas contas, com julgamento pela irregularidade e multa, fundamentada no art. 58, inc. I, da Lei 8.443/1992, em não tendo sido atribuído débito ao ex-gestor.

92. Desta forma, relativamente ao Sr. Altieres Terra de Carvalho, propor-se-á que tenha suas contas julgadas irregulares com aplicação de multa, nos termos do art. 1º, inciso I, do art. 16, inciso III, alínea “b”, do art. 19, parágrafo único, e do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

Quanto à revelia do município de Santa Vitória do Palmar

93. Como já referido, apesar de o município de Santa Vitória do Palmar/RS ter sido regularmente citado por meio do ofício 1.076/2012, dirigido ao atual prefeito municipal (peça 45) e ao advogado (peça 46) constituído pela procuração de peça 25, o ente público não apresentou nenhuma manifestação, devendo então ser considerado revel.

94. Apesar de revel, levaram-se em conta todas as informações e alegações apresentadas pelo seu ex-prefeito que poderiam de alguma forma beneficiar o ente. Mesmo assim, pelos motivos antes exposto, mantém-se a imputação de débito ao município.

95. Isto posto, se considera adequado fixar ao ente municipal novo e improrrogável prazo para o recolhimento da dívida, nos termos do art. 12, §§ 1º e 2º, da LOTCU c/c o art. 202, §§ 2º e 3º, do RI/TCU. Nada obstante esse entendimento, é necessário levar ao escalão dirigente da Secex, ao MP/TCU e ao colegiado julgador, por meio do ministro-relator, proposta alternativa para que as contas do município sejam imediatamente julgadas, tendo em vista as divergências existentes, em dois enfoques, entre a mais atual jurisprudência do Tribunal

96. A primeira divergência está relacionada à possibilidade de se conceder o novo prazo de quinze dias nos casos em que, como ocorre nesta TCE, o ente federativo for considerado revel. Como consta no item 2 do voto do Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa para o [Acórdão 1.189/2009-TCU-1ª Câmara](#), e em outras deliberações (v.g., Acórdãos-TCU [2.161/2010](#) e [6.450/2011](#), ambos da 1ª Câmara), há jurisprudência no sentido de não se oferecer esse prazo:

2. Conforme verificado no Relatório precedente, o Município de Itaubal/AP, apesar de devidamente citado na pessoa de seu representante legal (fls. 25/26 e 30/31 do vol. 4), o Prefeito – Sr. (...), não apresentou defesa. Cabível, portanto, a teor do art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/1992, considerá-lo revel para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com base no conjunto probatório nele inserido.

3. **Destaque-se que, por não ter sido apresentada defesa, não se cogita de concessão de novo e improrrogável prazo para pagamento da dívida**, hipótese em que a liquidação tempestiva do débito sanaria o processo, nos termos do art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.443/1992. (*grifo do Auditor*)

97. Contudo, em sentido diferente dessa posição, considerando que não haveria razões para distinguir os efeitos da revelia em relação à rejeição das alegações de defesa, existem vários julgados (ex: Acórdãos-TCU [627/2010-2ª Câmara](#) e [2.965/2011-1ª Câmara](#)) ofertando ao município, ainda que revel, um novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito. Nessa linha, assim constou no voto do Ministro-Relator André Luís de Carvalho, relativo ao já citado Acórdão 627/2010-TCU-2ª Câmara:

22. No entanto, quanto ao encaminhamento, **compreendo cabível a fixação de novo e improrrogável prazo para a comprovação do pagamento do débito apurado nos autos**, nos termos do art. 12, § 1º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 202, §§ 2º e 3º, do RITCU, **uma vez que a revelia do ente federativo não afasta eventual presunção de boa-fé que**

milita em favor da pessoa jurídica, tendo em vista que a apresentação de defesa é mero ônus processual. (*grifos do Auditor*)

98. Mesma posição foi adotada no parecer do MP/TCU relativo ao recente [Acórdão 4.651/2012-TCU-1ª Câmara](#):

A segunda ressalva relaciona-se com a concessão de novo e improrrogável prazo ao município para o recolhimento do débito. **Mesmo revel, entendemos que a presunção de boa-fé de que goza a pessoa jurídica de direito público não deve ser desprezada.** Nesse aspecto, é elucidativo o excerto do voto condutor do Acórdão 1.179/2011-1ª Câmara, *verbis*:

‘7. A revelia do ente municipal não invalida o encaminhamento propugnado pelo MP/TCU, eis que a impossibilidade de aferição da boa-fé da pessoa jurídica reveste-se de presunção *jures et de jure*, da qual decorre a abertura do prazo para o recolhimento do débito acrescido somente de correção monetária, sem a incidência de juros. A revelia na presente fase não induz por si só a condenação inexorável ao pagamento dos juros, nem faz incidir um juízo de má-fé na conduta do ente municipal, a ponto de lhe impingir condenação de maior gravame. Nem é indicativo de que, na fase subsequente, só porque restou revel no presente momento processual, não venha a recolher o débito’.

No mesmo sentido, podemos mencionar os Acórdãos 3161/2010, 3751/2010 e 765/2012, da 1ª Câmara; 627/2010, 1812/2010, 4211/2011, 10570/2011 e 1808/2012, da 2ª Câmara. Dessa forma, **em vez de condenar o município ao ressarcimento, como proposto na instrução, sugerimos que o Tribunal conceda ao ente federativo novo e improrrogável prazo** de 15 dias para o recolhimento da importância devida, nos termos do art. 12, § 1º, da Lei 8.443/1992 e art. 202, §§ 2º e 3º do Regimento Interno/TCU. (*grifos do Auditor*)

99. A segunda divergência na jurisprudência do TCU também é relacionada com o oferecimento de novo prazo para pagamento do débito, mas diz respeito especificamente quanto à aferição da boa fé de pessoas jurídicas.

100. Tradicionalmente, o Tribunal vem considerando que não é juridicamente plausível avaliar a existência de má-fé por parte de pessoas jurídicas, sendo esse juízo pertinente tão-somente com relação à conduta da pessoa física do gestor. Essa impossibilidade de se aferir boa-fé de, por exemplo, um município ou uma entidade privada, resultaria na concessão de novo prazo, pois, nessa linha de jurisprudência, se deve presumir que pessoas jurídicas são vocacionadas a agir sempre de boa-fé (Acórdãos-TCU [1.179/2011-1ª Câmara](#), [2.725/2011-1ª Câmara](#), 609/2010-2ª Câmara, 1.267/2010-2ª Câmara, 2.160/2010-1ª Câmara, 2.161/2010-1ª Câmara, 3.956/2010-1ª Câmara, 4.210/2010-1ª Câmara).

101. No Acórdão 6.051/2012-TCU-1ª Câmara (TC 032.007/2010-8), entretanto, o representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, consignou o seguinte parecer:

À vista dos elementos contidos nos autos, com as devidas vênias, **consideramos não ser necessária a fixação de prazo de quinze dias** para que os responsáveis solidários recolham os valores glosados aos cofres do Tesouro Nacional, **pois nas citações expedidas para o administrador (peça 6) e para a entidade (peça 7) foi feito o alerta de que deveriam apresentar alegações de defesa e/ou recolherem os valores indicados**, bem como que a rejeição das alegações de defesa poderiam resultar inclusive na aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Diante do exposto, concluímos pela rejeição das alegações de defesa, com conseqüente condenação em débito solidário da Câmara da Indústria e Comércio (...) e do Sr. (...).(*grifos do Auditor*)

102. Tal linha de entendimento foi acatada pela 1ª Câmara, não tendo sido concedido à entidade o novo prazo, com o imediato julgamento pela irregularidade de suas contas e condenação ao pagamento do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros.

103. Embora na referida deliberação a pessoa jurídica em questão era uma entidade de direito privado e nesta TCE trata-se de ente público, não se vislumbra, relativamente à aferição da boa fé, nenhum elemento que justifique tratamento diferenciado. O que se extrai do parecer do MP, adotado

pelo colegiado, é que basta que a citação expedida alerte a entidade responsável sobre as implicações da rejeição das alegações de defesa, o que ocorreu no presente processo já que constaram dos ofícios citatórios (peças 45 e 46) tais informações.

104. Conquanto essa não seja a jurisprudência majoritária do TCU, mas tendo em vista tratar-se de inovação recentíssima oriunda do mesmo colegiado no qual estes autos serão provavelmente julgados, será consignada proposta alternativa de encaminhamento para o presto julgamento de mérito das contas do município de Santa Vitória do Palmar/RS, sem a concessão de novo e improrrogável prazo de quinze dias para o recolhimento da dívida.

105. Caso seja concedido novo prazo para o município, resta tratar também da questão relativa ao prazo a ser fixado para o recolhimento. Em relação ao tema, no âmbito do TC 002.141/2003-2, no qual foi prolatado o [Acórdão 1.143/2009-TCU-Plenário](#), foi levantada a impossibilidade de um ente federativo, vinculado a rígidas normas de execução orçamentária e financeira, recolher os valores devidos dentro do prazo de quinze dias.

106. No referido processo restou designado como termo *a quo* para a contagem do prazo o dia 31 de janeiro de 2010, considerando que nessa data a administração estadual, nos termos do art. 165, I e § 5º, da [Constituição Federal](#) e do art. 8º da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#), poderia contar com a devida autorização legislativa orçamentária ordinária e com a desejada programação orçamentário-financeira, de modo a iniciar o pagamento do débito junto à administração federal sem comprometer a sua boa e regular gestão fiscal. Tal entendimento foi adotado pelo colegiado como medida a ser praticada em todas as situações semelhantes, o que foi objeto do subitem 9.4 do referido Acórdão 1.143/2009-TCU-Plenário.

107. No entanto, em razão de nova evolução jurisprudencial (Acórdãos-TCU [8.359/2010-1ª Câmara](#) e [1.210/2011- Plenário](#)) adotada pelo Tribunal, no presente caso deve ser estabelecido o prazo ordinário de quinze dias para que o município de Santa Vitória do Palmar/RS recolha o débito que ora lhe é imputado, sendo-lhe ainda determinado que, em caso de indisponibilidade de recursos suficientes ao recolhimento no referido prazo, adote providências cabíveis para a inclusão do crédito orçamentário correspondente na lei orçamentária anual referente ao exercício de 2013, encaminhando a esta Corte de Contas a documentação comprobatória das providências adotadas.

108. Por fim, considerando a revelia do ente, caracterizada pela ausência de manifestação da sua Prefeitura, as atribuições constitucionais fiscalizatórias do poder legislativo municipal ([CRFB](#), arts. 29, XI, e 31) e, utilizando como paradigma o comando inserto no art. 11 da [IN-STN 1/1997](#), que determina que quando da assinatura de convênios deve ser dada ciência do fato à Câmara Municipal do conveniente, será proposto que cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada desta instrução, seja encaminhada à Câmara de Vereadores de Santa Vitória do Palmar/RS, para conhecimento.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

109. Conforme o ofício 1039/2011-Secex-RS (peça 7), esta unidade diligenciou ao Banco do Brasil requisitando informações (cópias de cheques, autorizadores e beneficiários de transferências e de saques, etc) sobre a conta corrente aberta para a movimentação do Convênio 170/2002, alertando no ofício que, por se tratar de conta específica para movimentação de recursos públicos, não se encontrava sob sigilo bancário.

110. Em singela resposta (peça 10), o BB informou que deixaria de atender à diligência “por envolver informações bancárias de terceiros, que não constituem a administração pública”, já que “as informações estão protegidas pelos dispositivos da [Lei Complementar n. 105/2001](#), só podendo ser fornecidos mediante autorização judicial”.

111. Após pedido de esclarecimentos realizado por meio eletrônico, os Gerentes de Área e de Grupo UA do Centro de Serviços de Suporte Operacional (CSO/Curitiba) do BB encaminharam, por e-mail (peça 13), a Nota Jurídica Dijur/Ajure/Consu 2011/1236. Em resumo, a referida nota apresenta os

seguintes entendimentos da área jurídica do Banco do Brasil:

3. Em que pese o sigilo bancário estar dentre os direitos e garantias individuais tutelados constitucionalmente (art. 5º, inciso X, da Constituição Federal), sabe-se que não se trata de direito absoluto, eis que em situações como a presente, onde o TCU examina contas que recebem exclusivamente recursos públicos, havendo fundado motivo de ordem pública é possível sua relativização.

4. **Contudo, como o pedido é de cópias de cheques**, provavelmente, de valores superiores a R\$ 100,00 (cem reais), logo, nominativos, **tais documentos poderão revelar dados sigilosos que ultrapassam a esfera de proteção do ente público, atingindo terceiros.**

5. Ante o exposto, ratificando em todos os seus termos o parecer anteriormente expendido (Nota Jurídica DIJUR/AJURE/CONSU N. 2011/1093, de 29/07/2011) **entende-se que o fornecimento das cópias dos cheques e demais informações ao TCU sem a prévia autorização judicial poderá configurar o ilícito de quebra de sigilo bancário.** (*grifos do Auditor*)

112. Como se observa, o Banco do Brasil parece ter o entendimento de que não é possível fornecer dados relativos a cheques de valores superiores a R\$ 100,00 (por serem nominativos e, conseqüentemente, identificarem seus beneficiários), mesmo quando tratar-se de contas específicas para movimentação de recursos públicos.

113. Tendo em vista a importância de analisarem-se os dados bancários, propôs-se, por meio da instrução de peça 14, a reiteração da diligência ao banco. Como na referida instrução examinou-se a posição adotada pelo BB e a farta jurisprudência do Tribunal (Decisão [1.603/2002-Plenário](#), subitem 8.6, “d”, e Acórdãos [298/2002-1ª Câmara](#), subitem 8.3, [322/2005-1ª Câmara](#), subitem 9.4.2, e [877/2007-Plenário](#)), indicando que seria inadmissível a sonegação de quaisquer documentos ou informações solicitados no exercício das atribuições desta Corte, inclusive as relativas às contas bancárias abertas especificamente para a gestão de recursos públicos, recomendou-se o envio de sua cópia anexa ao ofício de reiteração.

114. Assim, a diligência foi reiterada por meio do ofício 1392/2011 (peça 18), no qual constou alerta acerca da possibilidade de aplicação da multa em caso de seu não atendimento, mas sem nenhuma referência ao envio de cópia da instrução de peça 14.

115. Mesmo após reiteração, o BB negou-se a encaminhar as informações requeridas, mantendo o entendimento de que o pedido não poderia ser atendido sem autorização judicial (conforme peça 21).

116. Como solução alternativa ao problema, esta unidade também havia requisitado os documentos bancários à Prefeitura de Santa Vitória do Palmar (conforme ofício 1393/2011, peça 17) que, na condição de titular da conta específica, fez o pedido à agência bancária. Após o fornecimento dos documentos, estes foram encaminhados a esta Corte de Contas, o que resolveu a necessidade de obterem-se as informações para a melhor análise dos autos.

117. Isto posto, a teor do disposto no inciso IV do art. 58 da [LOTUCU](#), c/c o inciso IV do art. 268 do [RI/TCU](#), aquele que não atender, no prazo fixado, **sem causa justificada**, à diligência do relator fica sujeito à aplicação de multa. Nesse sentido, a reincidência no descumprimento à diligência do TCU merece a firme repulsa por parte desta Corte, na medida em que se interpõe ao exercício da missão institucional que lhe foi atribuída pelo art. 71, VI, da Constituição Federal.

118. Neste caso concreto, entretanto, embora a negativa de atendimento à diligência pelo banco público tenha dificultado e atrasado a análise desta tomada de contas especial, considera-se que não é cabível a aplicação de multa aos funcionários do Banco do Brasil, já que o não atendimento fundou-se em entendimento jurídico apoiado na Lei Complementar n. 105, de 10 de janeiro de 2001, e na decisão do STF sobre o [MS 22801/DF](#), cujo teor foi no sentido de que o TCU não possui poderes para determinar a quebra do sigilo bancário.

119. Embora à vista da jurisprudência constante da instrução de peça 14 os funcionários do BB pudessem, talvez, alterar o entendimento sobre a questão, não há como confirmar, como antes exposto, que tenham tido ciência da peça.

120. Por este motivo se considera que a negativa de atendimento teve causa justificada, ainda que contrária à jurisprudência do Tribunal, não se subsumindo a presente situação ao disposto na LOTCU e no RI/TCU e afastando a hipótese de sanção.

121. No entanto, levando em conta a possibilidade de que o Banco do Brasil passe a adotar como regra esse procedimento, o que trará sérios prejuízos à atuação fiscalizatória do TCU, já que praticamente todos os dados relativos aos cheques e movimentações de recursos públicos ficarão sob abrigo do sigilo das “informações bancárias de terceiros”, propor-se-á que se dê conhecimento da situação à Segecex para que avalie a adoção de eventuais providências.

CONCLUSÃO

122. O quadro abaixo demonstra, resumidamente, como se deu a execução financeira do convênio:

RECEITAS:	
+ Valor transferido pelo MI	R\$ 300.000,00
+ Rendimentos das aplicações	R\$ 29.446,96
+ Depósitos ref. ressarcimento de despesas impróprias, conforme itens 49-50 desta instrução	R\$ 74.634,87
Total das receitas financeiras na conta específica do convênio:	R\$ 404.081,83
DESPESAS:	
- Valor devolvido em 9/1/2004, conforme registrado no item 31 desta instrução	(R\$ 114.565,12)
- Despesas com aquisição de óleo diesel, conforme itens 61-108 desta instrução	(R\$ 111.453,00)
- Pagamentos de despesas impróprias, conforme itens 49-50 desta instrução	(R\$ 74.634,87)
- Pagamentos de despesas com materiais previstos no Plano de Trabalho, conforme itens 51-60 desta instrução	(R\$ 103.414,80)
Total das despesas financeiras na conta específica do convênio:	(R\$ 404.067,79)
SALDO (diferença a recolher):	R\$ 14,04

123. Por tudo que consta nos autos, é de se concluir que **inexiste comprovação da boa e regular aplicação do valor de R\$ 111.467,04** (R\$ 111.453,00 + R\$ 14,04), repassados pelo Ministério da Integração Nacional ao município de Santa Vitória do Palmar nos termos do Convênio-MI 170/2002 (Siafi 466153).

124. Analisadas as alegações de defesa do ex-prefeito Altieres Terra de Carvalho, parcialmente acolhidas, conclui-se pelo afastamento de sua responsabilidade pelo débito, pois não se constatou seu locupletamento, mas apenas o desvio de finalidade desses recursos em favor único do ente municipal, a quem se imputou o débito de forma isolada.

125. Seguindo uma linha jurisprudencial do Tribunal, mesmo revel, deve ser ofertado ao município novo e improrrogável prazo para recolhimento do débito. Outra corrente, entretanto, considera que esse novo prazo não deve ser ofertado.

126. Da mesma forma, a majoritária jurisprudência do TCU considera que – abstraindo-se a questão da revelia – o novo prazo de quinze dias deve ser sempre oferecido às pessoas jurídicas, já que sua boa fé não pode ser aferida. No entanto, recente deliberação da 1ª Câmara não adotou essa posição.

127. Por estes motivos, serão consignadas propostas de encaminhamento alternativas, mas ambas no sentido de que o ente municipal deve recolher o débito que lhe foi imputado tendo como referência a data da disponibilização dos recursos na conta bancária específica, ou seja, em 25/10/2002 - conforme extrato de peça 3, p. 28.

128. Ainda, caso seja concedido o novo prazo para recolhimento, deve-se atentar que embora existam julgados do Tribunal que procuram evitar descompassos processuais decorrentes de ocorrer, em um mesmo Acórdão, decisões de caráter preliminar e definitivo (v.g., [Acórdão 5.392/2011-TCU-1ª Câmara](#), item 11 do voto do relator), não se vislumbra *in casu* a possibilidade de reflexos posteriores entre tais deliberações em razão da individualidade de cada moção que será sugerida (conforme item 14 do voto do relator do [Acórdão 1.470/2011-TCU-Plenário](#) e exemplo dos subitens 9.4 c/c 9.7 do [Acórdão 2.965/2011-TCU-1ª Câmara](#) e dos subitens 9.1 c/c 9.3 do [4.590/2010-TCU-2ª Câmara](#)), sendo

proposto, então, o imediato julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Altiéres Terra de Carvalho com aplicação de multa.

129. Tal proposta (sempre considerando a concessão de novo prazo ao município) leva em conta ainda a possibilidade de que o pagamento do débito pelo município seja parcelado em até 36 meses, o que postergará o julgamento final desta TCE para, no mínimo, o final do ano de 2015. Como o Tribunal já tem, desde já, todas as condições para se pronunciar sobre as contas do Sr. Altiéres, se considera injusto protelar a deliberação em razão da insegurança que recairá sobre o ex-gestor.

130. Ou seja, independentemente da decisão de mérito a ser adotada (seja pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade), todo responsável merece ter suas contas julgadas tão logo seja possível, ainda que possam ocorrer eventuais descompassos processuais, cuja solução deve ser contornada no momento e forma adequada.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

131. Nos termos do art. 3º, I, da Portaria-Segecex n. 10, de 30 de março de 2012, e seu anexo, consigna-se como proposta de benefícios potenciais, decorrentes do exame deste processo, os seguintes:

131.1. benefício direto do tipo 42.1 (Débito imputado pelo Tribunal): no valor de R\$ 205.656,69, se for concedido novo prazo para recolhimento do débito, pois nesse caso não incidirá juros; e no valor de R\$ 445.219,15, se não for ofertado o novo prazo. Em ambos os casos, o valor do benefício possui como referência a data de 17/10/2012; e

131.2. benefício direto do tipo 42.2.2 (Sanção aplicada pelo Tribunal, Multa - art. 58, Lei 8.443/1992).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

132. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração do Diretor da 2ª Diretoria da Secex-RS, para que o processo seja encaminhado ao Ministério Público junto ao TCU, com posterior envio ao Ministro-Relator Valmir Campelo, com as seguintes propostas:

132.1. excluir desta relação processual o Sr. Artur Fernando Rocha Corrêa, determinando à Secex-RS a adoção das providências atinentes, relativamente ao rol de responsáveis constante do sistema de gestão de processos do Tribunal;

132.2. acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Altiéres Terra de Carvalho, ex-prefeito de Santa Vitória do Palmar/RS, afastando-lhe a responsabilidade pelo débitos tratados nesta Tomada de Contas Especial;

132.3. julgar irregulares as contas do Sr. Altiéres Terra de Carvalho (CPF 653.364.700-82), ex-prefeito do município de Santa Vitória do Palmar/RS, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210, §2º, e 214, III, do RI/TCU;

132.4. aplicar ao responsável Altiéres Terra de Carvalho a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do RI/TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar 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;

132.5. autorizar desde logo, nos termos do art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida indicada no subitem 132.4, caso não atendida a notificação, na forma da legislação em vigor;

132.6. considerar revel o município de Santa Vitória do Palmar/RS, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento normal ao processo, tendo em vista que, regularmente citado, não foram apresentadas alegações de defesa acerca das irregularidades imputadas;

132.7. diante do exposto nos itens 95-104 desta instrução, apresentar as seguintes proposições alternativas (132.7.1 a 132.7.5):

Caso se entenda que se deve conceder novo e improrrogável prazo de quinze dias ao município para recolhimento do débito imputado:

132.7.1. fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, com fundamento no art. 12, §§ 1º e 2º, da Lei 8.443/1992 e art. 202, §§ 2º e 3º, do RI/TCU, para que o município de Santa Vitória do Palmar/RS (CNPJ 88.824.099/0001-97) efetue e comprove perante este Tribunal o recolhimento das quantias a seguir especificadas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos do Convênio-MI 170/2002 (Siafi 466153), conforme tabela que segue:

Valor original	Data de referência	Ocorrência	Valor atualizado (até a data de 17/10/2012)
R\$ 13.950,00	25/10/02	Utilização do cheque n. 850.009 para justificar o pagamento da NF 466.396 e de parte da NF 467.250, o que se demonstrou não ter ocorrido, com a transferência do valor à conta bancária de titularidade do município, inviabilizando a análise do nexo de causalidade entre a utilização dos recursos e o pagamento de despesas; não comprovação de que o valor foi utilizado para os fins conveniados	R\$ 25.737,75
R\$ 20.070,00	25/10/02	Utilização do cheque n. 850.011 para pagamento da NF 523.450 em objeto não previsto no Plano de Trabalho e sem relação com os fins a que destinavam os recursos transferidos, além de ter ocorrido em data muito posterior à vigência do Convênio e ao período abrangido pela Situação de Emergência	R\$ 37.029,15
R\$ 77.433,00	25/10/02	Saque em espécie no dia 4/11/2003 e imediato depósito na conta bancária de titularidade do município, inviabilizando a análise do nexo de causalidade entre a utilização dos recursos e o pagamento de despesas; não comprovação de que o valor foi utilizado para pagamento das cinco notas fiscais apresentadas na prestação de contas ou para os fins conveniados	R\$ 142.863,88
R\$ 14,04	25/10/02	Diferença entre as receitas e as despesas do convênio pendente de recolhimento, conforme item 122 desta instrução	R\$ 25,90
Total			R\$ 205.656,69

132.7.2. informar ao município de Santa Vitória do Palmar/RS que o recolhimento tempestivo dos débitos, na forma preconizada no item 132.7.1, sanará o processo, de modo que o Tribunal julgará as suas contas regulares com ressalva, dando-lhe a correspondente quitação, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, § 4º, do RI/TCU;

132.7.3. informar ao município de Santa Vitória do Palmar/RS de que, caso não haja recolhimento no prazo estabelecido e venha a ser condenado pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

Caso se considere que não se deve conceder o prazo de quinze dias ao município para recolhimento do débito imputado:

132.7.4. julgar irregulares as contas do município de Santa Vitória do Palmar/RS (CNPJ 88.824.099/0001-97), com fundamento nos arts. 1º, I, 16, inciso III, alínea “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 e nos arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210, e 214, inciso III, do RI/TCU, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação para comprovar perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno) o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação de parte dos recursos do Convênio-MI 170/2002 (Siafi 466153), conforme tabela que segue:

Valor original	Data de referência	Ocorrência	Valor atualizado (até a data de 17/10/2012)
R\$ 13.950,00	25/10/02	Utilização do cheque n. 850.009 para justificar o pagamento da NF 466.396 e de parte da NF 467.250, o que se demonstrou não ter ocorrido, com a transferência do valor à conta bancária de titularidade do município, inviabilizando a análise do nexo de causalidade entre a utilização dos recursos e o pagamento de despesas; não comprovação de que o valor foi utilizado para os fins conveniados	R\$ 55.718,78
R\$ 20.070,00	25/10/02	Utilização do cheque n. 850.011 para pagamento da NF 523.450 em objeto não previsto no Plano de Trabalho e sem relação com os fins a que destinavam os recursos transferidos, além de ter ocorrido em data muito posterior à vigência do Convênio e ao período	R\$ 80.163,14

Valor original	Data de referência	Ocorrência	Valor atualizado (até a data de 17/10/2012)
		abrangido pela Situação de Emergência	
R\$ 77.433,00	25/10/02	Saque em espécie no dia 4/11/2003 e imediato depósito na conta bancária de titularidade do município, inviabilizando a análise do nexo de causalidade entre a utilização dos recursos e o pagamento de despesas; não comprovação de que o valor foi utilizado para pagamento das cinco notas fiscais apresentadas na prestação de contas ou para os fins conveniados	R\$ 309.281,15
R\$ 14,04	25/10/02	Diferença entre as receitas e as despesas do convênio pendente de recolhimento, conforme item 122 desta instrução	R\$ 56,08
Total			R\$ 445.219,15

132.7.5. 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;

Em qualquer dos casos, cabível também os seguintes encaminhamentos:

132.8. determinar ao município de Santa Vitória do Palmar/RS, que, em atenção à programação financeira e ao cronograma de execução mensal de desembolso do ente público contemplados no art. 8º da Lei Complementar 101/2000, em caso de indisponibilidade de recursos suficientes ao recolhimento do débito no prazo mencionado no subitem 132.7.1 (ou 132.7.4) retro, adote providências necessárias para a inclusão do crédito correspondente na sua lei orçamentária anual referente ao exercício de 2013, encaminhando ao TCU, no prazo de 30 dias, a documentação comprobatória;

132.9. autorizar desde logo, com base no art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, o parcelamento da dívida a que se refere o subitem 132.7.1 (ou 132.7.4) desta instrução em até 36 parcelas, caso requerido;

132.10. dar ciência da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada de cópia desta instrução, aos responsáveis, à Câmara de Vereadores de Santa Vitória do Palmar/RS, bem como ao Ministério da Integração Nacional para a adoção das providências cabíveis, especialmente com relação à baixa da responsabilidade no Siafi (2008NL000068, de 13/8/2008) dos Srs. Artur Fernando Rocha Corrêa e Altiéres Terra de Carvalho;

132.11. dar ciência dos fatos narrados nos itens 109-121 à Segecex, mediante o encaminhamento de cópia desta instrução, para a adoção de eventuais providências.

133. Observa-se que conforme o art. 3º, III, da Portaria-Secex-RS n. 5, de 30 de março de 2012, há subdelegação de competência aos diretores desta Secretaria para emitir proposta de mérito na forma proposta.

134. À consideração do Diretor da 2ª Diretoria.
Secex-RS/3ª Diretoria, em 22/10/2012.

(Assinado eletronicamente)
LEANDRO SANTOS DE BRUM
Auditor Federal de Controle Externo
Matr. TCU n. 3582-3