



Processo TC-009.438/2013-0 (com 29 peças)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da tomada de contas especial de responsabilidade do sr. Gilson Alves de Araújo, ex-prefeito de Campos Lindos/TO (gestão 2001-2004, peça 5, p. 152), instaurada em virtude da omissão no dever de prestar contas dos recursos atinentes ao Convênio 693/2001 (Siafi 439467), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e aquela municipalidade, em 31.12.2001, no valor total de R\$ 202.315,22 (concedente: R\$ 200.000,00, conveniente: R\$ 2.315,22), com vistas à execução de melhorias sanitárias domiciliares em 134 residências, compostas de “*privada com vaso sanitário, banheiro, fossa séptica, sumidouro, reservatório elevado, lavatório e tanque de lavar roupas, nas localidades da sede do município, conforme lista de beneficiários e projeto anexos*” (peça 1, pp. 5/9, 19/37, 85/101 e 121).

De acordo com a planilha orçamentária de setembro/2001 (peça 1, pp. 15/7), cada conjunto sanitário foi estimado em R\$ 1.500,00 (134 x R\$ 1.500,00 = R\$ 201.000,00), e, nos termos do plano de trabalho aprovado, o Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social – Pesms, no montante de R\$ 1.315,22, seria custeado por parte da contrapartida (peça 1, pp. 7/9 e 47).

Após uma prorrogação, o ajuste teve vigência no período de **31.12.2001 a 6.8.2003**, com prazo para **prestar contas até 5.10.2003**, e os recursos federais foram repassados em **7.6.2002**, conforme ordem bancária 2002OB006297 (peças 1, pp. 101 e 113, e 5, pp. 18 e 38).

Mediante visita técnica realizada em **21.9.2002**, técnicos da Funasa verificaram que 20 módulos sanitários haviam sido iniciados (peça 1, pp. 177/87).

Nova visita técnica, desta feita em **17.12.2002**, identificou a execução de **40%** do objeto (59 módulos iniciados), mas ressaltou que “*algumas melhorias estariam sendo construídas em desacordo com o projeto técnico e suas especificações*” e recomendou “*a imediata correção das falhas construtivas observadas*”, quais sejam, “*algumas fossas sépticas e sumidouros possuem dimensões inferiores ao que está no projeto. Fossas sépticas sendo tampadas sem colocar a curva e o T, de 100m; alguns módulos sendo rebocados sem o chapisco das paredes; massa fraca em alguns módulos sanitários*” (peça 1, pp. 189/201).

Em nova fiscalização *in loco*, no dia **28.5.2003**, a Funasa acusou a execução de **82%** da obra, vale dizer, 111 módulos iniciados, merecendo destaque o excerto a seguir (peça 1, pp. 203/15):

“FALHAS CONSTRUTIVAS OBSERVADAS:

As paredes dos módulos estão sendo rebocadas sem chapisco; a barra lisa não está sendo colocada em todos os módulos com 1,70m de altura; não está sendo colocada barra lisa sobre todos os tanques de lavar roupas a argamassa de cimento, saibro e areia no traço 1:3:4. Para o reboco das paredes não está sendo obedecido, não tem acabamento na colocação do cano de descarga nem do lavatório [projeto básico à peça 1, pp. 19/29].

Calçada - Não estão sendo construídas de acordo com o projeto, o traço da argamassa está fraco e não é construído com areia lavada.



Piso - não está sendo executado contrapiso de concreto simples de cimento, areia e brita, traço 1:3:6 com espessura de 5cm.

Portas - existem portas já colocadas danificadas e outras que não fecham.

Cobertura - existem telhas que estão fixadas com prego sem arruelas de vedação.

Instalações hidrossanitárias - existem vasos já colocados enterrados na argamassa e sem parafusos de fixação. Na planilha [peça 1, p. 17], pede vaso com assento duplo. O lavatório está sendo colocado de plástico, em vez de louça, como determinam a planilha e as especificações técnicas [peça 1, p. 23]. O porta papel e a saboneteira são para ser colocados de louça branca. Existe registro de chuveiro colocado que não é de pressão em PVC rígido, como pede nas especificações técnicas.

Fossa Séptica - algumas das fossas sépticas não atendem ao projeto pelo seu posicionamento no terreno e por não estarem sendo construídas corretamente. O traço da argamassa está fraco; as paredes não estão sendo rebocadas e queimadas a colher; não estão sendo colocadas a curva e o T de 100mm, como pede no projeto; existem tampas construídas com areia fina mal acabadas, que não oferecem segurança.

Sumidouro - algumas tampas de sumidouros estão sendo construídas com areia fina e mal acabadas. Não oferece segurança.

Caixa de passagem - algumas caixas de passagem não obedecem ao projeto padrão.

RECOMENDAÇÕES:

Recomendamos a imediata correção das falhas construtivas acima mencionadas.

Recomendamos que qualquer alteração feita na lista de beneficiários deverá ser encaminhada, através de ofício, à coordenação da Funasa, para apreciação.

Recomendamos que as tampas das caixas d'água deverão ser colocadas com kit de fixação devidamente ajustados. E que a pintura é feita em duas demãos.

Recomendamos à convenente fiscalizar a obra e exigir de seus construtores que seja cumprido, na íntegra, tudo que está na planilha orçamentária, nas especificações técnicas e no projeto de construção. O não cumprimento de algum item implicará a prestação de contas da convenente.

OBS: Na planilha orçamentária, estão contemplados todos os materiais e mão de obra necessários à perfeita execução dos serviços, não sendo admitida por qualquer meio, em hipótese alguma, a utilização de material ou mão de obra do beneficiário.”

A Caixa Econômica Federal também realizou vistoria *in loco*, no dia **26.1.2004**, concluindo pela execução de **60,08%** da obra, no valor de **R\$ 120.759,45**, cabendo destacar os achados a seguir (Relatório de Vistoria e Avaliação do Estágio de Obras, peças 1, pp. 239/81; 2; 3; e 4, pp. 1/25):

- “1. A relação e o mapa de localização de beneficiários contêm vários erros;
2. Não foi executada impermeabilização de alicerces;
3. Observamos utilização de materiais de qualidade inferior (tijolos, tubulações, conexões);
4. Há caixas de passagens de esgoto menores que 60x60cm e com qualidade de acabamento interno e das tampas ruim;
5. Não observamos, em nenhum banheiro, a utilização das conexões na fossa (joelho e tê de 100mm, conforme projeto);
6. Observamos que, em alguns banheiros, as barras lisas executadas estão com altura inferior aos 1,70m indicados em projeto/especificações;



7. Não consideramos, neste levantamento, os materiais que estavam no local e que não foram aplicados ou instalados;

8. Não estão sendo instalados os fixadores metálicos das tampas das caixas d'água, conforme especificado em projeto;

9. Há banheiros executados pelo construtor antigo que não foram executados chapisco em revestimento das paredes dos banheiros e fossa, logo, nestes locais, foram glosados os itens;

10. Observamos que várias fossas e sumidouros estão com dimensões menores que a indicação em projeto e também não foram compensados em volume de escavação;

11. Não consideramos, nesta vistoria, nenhum revestimento interno das fossas em cimentado liso, pois os que foram executados estão de má qualidade e sem funcionalidade;

12. Há serviços que foram executados e danificados pelos beneficiários (cx descarga, lavatório, cobertura, calçadas e outros);

13. Algumas calçadas não estão com qualidade satisfatória, principalmente as inicialmente executadas;

14. Falta fixação com abraçadeiras metálicas em todas as tubulações das colunas de ventilação (foram executadas externas);

15. Há lavatórios e kit papeleira e saboneteira afixados de PVC (especificação prevê louça branca);

16. Observamos, em vários banheiros, infiltração entre a alvenaria e o telhado - abaixo do reservatório;

(...)

1. O mapa e a relação de beneficiários contêm erros e não conferem com a realidade vistoriada 'in loco';

2. A obra não está com uma qualidade satisfatória, conforme relação de problemas apontados no item 4;

(...)

4. Houve alterações de projetos e especificações, como: lavatórios de PVC, kit saboneteira e papeleira de PVC, tamanho das fossas - sumidouros - caixas de passagens;"

A conclusão da Caixa foi a seguinte (peça 1, p. 245 – grifo nosso):

“Do total de 134 módulos sanitários vistoriados, constatou-se a seguinte situação:

a) 117 módulos não concluídos e sem funcionalidade;

b) 06 módulos não concluídos e com funcionalidade : (4,48%) [= R\$ 9.063,72];

c) 11 módulos não iniciados (em relação à lista de beneficiários aprovada pela Funasa).”

No que se refere ao Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social, a entidade concedente efetuou duas supervisões: uma em 20.11.2002 e a outra em 8.5.2003, ambas noticiando que o programa não fora executado (peça 1, pp. 223/5 e 231/3).

Em diversas oportunidades, a Funasa cobrou do sr. Gilson Alves de Araújo, gestor dos recursos, a prestação de contas: outubro/2003 (peça 1, pp. 161/71), julho/2004 (peças 4, pp. 31/3, e 5, p. 4) e agosto/2006 (peça 5, pp. 84/8).



Ante o silêncio do ex-prefeito, sobrevieram o Relatório Final de Tomada de Contas Especial, de 22.1.2009 (peça 5, pp. 104/8, 124/30 e 134/44), e o Relatório de Auditoria SFC/CGU/PR 69/2013 (peça 5, pp. 154/8), ambos apontando a responsabilidade do sr. Gilson pela reparação do dano de R\$ 200.000,00.

No âmbito desta Corte, após instrução preliminar (peça 7), a Secex/TO promoveu a citação do sr. Gilson Alves de Araújo, pela importância histórica de R\$ 200.000,00 (data de origem: 7.6.2002), nos termos a seguir (peças 8 a 15):

“2. O débito é decorrente da omissão no dever de prestar contas de recursos públicos federais no aludido convênio, bem como do não atingimento do benefício esperado do convênio, tendo em vista o contido no Relatório de Vistoria e Avaliação do Estágio de Obras – CAIXA, de 20.2.2004, em anexo, caracterizando infração ao art. 70, § único, da Constituição Federal e ao art. 7º, inciso XII, alínea ‘a’, da IN/STN 1, de 15.1.1997.”

O responsável apresentou alegações de defesa (peça 24), cuja rejeição a unidade técnica propõe, em pareceres uniformes, consoante encaminhamento que segue (peças 27 a 29):

“a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Gilson Alves de Araújo (CPF: 175.585.573-72), ex-prefeito municipal de Campos Lindos/TO, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, 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 da dívida aos cofres da Funasa, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data da ocorrência	Valor original	Valor atualizado do débito com juros de mora até 8.12.2014 (peça 26)
7.6.2002	R\$ 200.000,00	R\$ 940.641,85

b) aplicar ao Sr. Gilson Alves de Araújo (CPF: 175.585.573-72) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para 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 que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) 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.”

Os fundamentos aduzidos pela Secex/TO para a não aceitação da defesa ofertada pelo sr. Gilvan são os seguintes (peça 27, grifos no original):

a) a competência do TCU, estabelecida a partir do artigo 71 da Constituição Federal, abrange o julgamento das contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de



que resulte prejuízo ao erário federal. Além disto, contempla a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal ou a município. Neste caso, embora o repasse federal possa integrar as contas anuais do ente federativo correspondente, é fato incontestável que o TCU permanece com a competência exclusiva para julgar as contas específicas. Portanto, são julgamentos distintos;

b) há casos, segundo a doutrina, nos quais o exame de mérito de processo de tomada de contas especial pode ser impedido por força de decisão judicial [penal] transitada em julgado, quando a Justiça não reconhece ou o dano ou o agente causador do dano que esteja sendo questionado na TCE. Não é este o caso presente. Por conseguinte, a instauração desta TCE não conflita com os princípios da segurança jurídica nem da coisa julgada;

c) uma vez que o responsável optou pela omissão no dever de prestar contas dos recursos do convênio, também não é o caso de trancamento deste processo de tomada de contas especial, uma vez que o artigo 20 da Lei 8.443/1992 definiu, como condição para contas ilíquidáveis, que o gestor não tenha sido o responsável pelo fato gerador do trancamento, senão vejamos:

“Art. 20. As contas serão consideradas ilíquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito a que se refere o art. 16 ...”.

d) por conseguinte, sendo a prestação de contas um dever de natureza constitucional e legal, cuja satisfação se exige de todo aquele que gere recursos públicos, é inadmissível que o simples decurso do prazo da opção indevida do gestor possa beneficiá-lo, de algum modo, fato que somente poderia ser relevado na hipótese de a obrigação estar prescrita;

e) a obrigação de prestar contas, no caso de que se cuida, não se encontra prescrita, haja vista o que dispõe o artigo 6º, inciso II, da IN/TCU 71/2012:

“Art. 6º. Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.”

f) vejamos: a ocorrência do fato gerador aconteceu em 7.6.2002, com a liberação dos recursos do convênio (peça 1, p. 113), ao passo que a primeira notificação, feita pela Funasa, após verificada a omissão do responsável, foi feita por meio do Ofício 899 Seap/Copon/CGCON, datado de 12.9.2003 e recebido em 3.10.2003 (peça 1, pp. 161/9);

g) no tocante ao mérito, é possível reconhecer que os elementos constantes nos autos dão margem a alguma dúvida quanto ao valor do dano causado ao erário, e até mesmo se houve dano, ante as evidências de, no mínimo, execução parcial significativa do objeto conveniado: 60,08% de execução física, correspondente a R\$ 120.750,45, conforme Relatório de Vistoria e Avaliação do Estágio de Obras - CAIXA (peça 1, pp. 239/81);

h) a dúvida, porém, desfaz-se quando se atenta para um detalhe intrigante e relevante, observado pela fiscalização: os módulos levantados possuíam, à época, **4,48% de funcionalidade**. Por conta disto, houve a impugnação da totalidade dos recursos, com ênfase no fato de que o gestor sequer cumpriu seu dever constitucional de prestar contas (peça 5, pp. 134/44);

i) a propósito, em sede de alegações de defesa, estranhamente, o responsável nem mesmo se reportou à sua omissão no dever de apresentar prestação de contas final dos recursos



recebidos (peça 1, pp. 89/91). Em vez disto, de forma contraditória, confirmou o mesmo percentual de execução das obras, encontrado quando do relatório de vistoria de 20.2.2004, ao tempo em que disse da conclusão total do objeto, mas sem apresentar prova documental idônea que respaldasse sua argumentação. Apenas fez juntar declarações de recebimento dos supostos beneficiários de 135 módulos sanitários construídos (peça 24, pp. 11/39), o que é, sem dúvida, de pouco valor probante, conforme entendimento pacificado desta Corte de Contas (Acórdãos 153/2007 – Plenário e 1.293/2008 – 2ª Câmara);

j) somos favoráveis, portanto, a que as declarações trazidas se somem aos registros fotográficos constantes das peças 1, 2, 3 e 4 e sejam tratadas, no conjunto, como evidências de que apenas foram levantados, fisicamente, os módulos conveniados. Porém, este mesmo conjunto não se presta a evidenciar que as construções tenham sido concluídas e alcançado a funcionalidade esperada. Nestas condições, propugna-se pela impugnação da totalidade dos recursos envolvidos, tal como fez a Funasa;

k) *“10. Considerando a omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio 693/2001 (Siafi 439467); considerando que as alegações de defesa trazidas não elidem as irregularidades apontadas, que consistiram na não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos na construção de melhorias sanitárias no município de Campos Lindos/TO; considerando, ainda, que inexistem nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta do sr. Gilson Alves de Araújo, na condição de prefeito municipal, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares, que o responsável seja condenado em débito e, ainda, lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992”.*

II

O Ministério Público de Contas acompanha a proposta de irregularidade das contas, condenação em débito e aplicação de multa proporcional ao valor do dano.

Está assente na jurisprudência desta Casa que *“somente o longo decurso de tempo entre a data da transferência dos recursos e a instauração da tomada de contas especial não é suficiente para o trancamento das contas, o qual só ocorrerá após a verificação de que o lapso temporal tenha prejudicado efetivamente o exercício, pelo responsável, do direito à ampla defesa e ao contraditório”* (v.g., Acórdão 6.974/2014 – 1ª Câmara, BJ 62/2014).

No caso concreto, conforme visto, embora ciente das várias fiscalizações realizadas *in loco* durante o seu mandato e demandado diversas vezes pela Funasa, entidade repassadora dos recursos, além de citado por esta Corte, o sr. Gilson Alves de Araújo, ex-Prefeito, não trouxe aos autos a competente prestação de contas, embora tenha permanecido no cargo até o final do exercício de 2004 e a vigência do Convênio 693/2001, ora em exame, tenha vencido muito antes, em agosto de 2003 (peça 1, p. 145).

Nos termos da Súmula TCU 282, inspirada, especialmente, no Mandado de Segurança STF 26.210-9 e no Acórdão 2.709/2008 – Plenário, *“as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.*

A obrigação de recompor o erário independe, portanto, do eventual julgamento de contas anuais.

Demais disso, o dever de prestar contas é pessoal (Acórdão 8.662/2013 – 1ª Câmara).

A questão da responsabilização pessoal do agente público foi objeto de oportunas considerações por parte do Ministro Ubiratan Aguiar, no corpo da obra *“Convênios e Tomadas de Contas Especiais: Manual Prático”* (2 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005), escrita em



parceria com servidores desta Casa. Por sua pertinência com o tema em análise, convém reproduzir excertos da obra, a saber (ob. cit., p. 51-52):

"(...) há que se deixar assente que a obrigação de prestar contas tem caráter personalíssimo. Significa dizer que ser omissos nesse dever, ou ter suas contas impugnadas por não conseguir demonstrar a correta aplicação dos recursos, acarreta a responsabilização pessoal do agente público pelos valores repassados, respondendo ele, por isso mesmo, com o seu patrimônio pessoal. Impõe-se ao gestor, pessoa física, a devolução dos recursos, independentemente de o instrumento ter sido assinado em nome da entidade conveniente (município ou sociedade civil).

A imputação de responsabilidade pessoal deriva da premissa básica de que a omissão na prestação de contas, ou a impugnação de despesas, caracteriza desvio de recursos públicos. Ora, se houve desvio de recursos públicos, é dever do gestor recompor o erário, por meio de seu patrimônio pessoal."

A responsabilidade do administrador público é inequívoca, ademais, porque, se há débito, há sempre a conduta de um gestor público, dolosa ou, no mínimo, culposa, quase sempre por negligência das normas de direito financeiro. Sem a conduta ilícita de um gestor público, a ilegalidade não é cometida e o débito não se materializa, pois o ente jurídico não tem vontade própria, sua vontade manifesta-se por intermédio das ações do administrador.

A título de ilustração do adequado entendimento do TCU, segue sumário do Acórdão 1.418/2009 – Plenário:

“REPRESENTAÇÃO. PROCURADORIA JUNTO À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE – FUNASA. PARECER SUSTENTANDO QUE A OBRIGAÇÃO PRIMÁRIA DE RESTITUIR OS VALORES RECEBIDOS MEDIANTE CONVÊNIO, QUANDO HOUVER DÉBITO, É DA PESSOA JURÍDICA CONVENIENTE, E NÃO DO RESPECTIVO GESTOR. DIVERGÊNCIA DESSE ENTENDIMENTO COM AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS APLICÁVEIS E COM A JURISPRUDÊNCIA DO TCU E DO STF. RECONHECIMENTO DA IMPROPRIEDADE PELOS ÓRGÃOS INTERESSADOS. FALHA CORRIGIDA VOLUNTARIAMENTE. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

1. O gestor de recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumento similar é pessoalmente responsável por eventuais débitos decorrentes de irregularidades que obriguem a restituição dos valores, consoante jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal e os seguintes dispositivos constitucionais e legais: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, arts. 1º, inciso I, 5º, inciso II, e 8º, *caput*, da Lei 8.443/1992, arts. 90 e 93 do Decreto-Lei 200/1967 e arts. 39 e 145 do Decreto 93.872/1986.

2. A responsabilização de estados, do Distrito Federal ou de municípios por débitos oriundos de irregularidades na aplicação recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumento similar restringe-se aos casos em que a unidade da federação beneficiar-se da aplicação dos recursos, consoante Decisão Normativa TCU 57/2004.”

A prestação de contas é devida por quantos administrem bens de terceiros, ou seja, todos aqueles que administram, ou têm sob sua guarda, bens alheios devem prestar contas. É por meio da prestação de contas que se dirimem incertezas surgidas a partir da administração de bens, negócios



e interesses alheios e ao gestor cabe a apresentação minuciosa de todas as receitas e despesas envolvidas na relação jurídica, assim como de eventual saldo, nos termos da legislação de regência da matéria.

A omissão no dever de prestar contas viola princípio fundamental da República, constitui ato de improbidade administrativa (Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, c/c artigos 93 do Decreto-Lei 200/1967 e 11, inciso VI, da Lei 8.429/1992) e faz nascer a presunção de desvio dos recursos, conforme assentado na jurisprudência desta Corte.

Consoante excerto do voto condutor do Acórdão 574/2009 – 1ª Câmara, “o dever de prestar contas tem estatura constitucional e configura um dos pilares do sistema federativo-republicano. Sua inobservância configura violação à norma contida no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, além de menoscabo a princípio constitucional sensível, insculpido no art. 34, inciso VII, alínea ‘d’, da Carta Magna, cujo descumprimento sujeita a unidade federativa infratora à ação interventiva”.

De fato, o dever de prestar contas, inerente à gestão de recursos públicos, ostenta matriz constitucional e constitui um dos pilares do sistema republicano. É uma obrigação pessoal, que independe de provocação de terceiro e que deve ser cumprida dentro de prazo certo. A sua ausência significa não somente o descumprimento da Constituição e das leis, mas a supressão da transparência nos atos de gestão, a ausência de comprovação da lisura no trato com a coisa pública, a efetiva possibilidade de que a totalidade dos recursos públicos federais transferidos tenha sido integralmente desviada, em benefício de administrador ímprobo ou de pessoas por ele determinadas (v.g., Acórdãos 1.191/2006 - Plenário, 3.196/2006 - 2ª Câmara e 497/2007 - 1ª Câmara).

A omissão no dever de prestar contas constitui, ademais, crime de responsabilidade (DL 201/1967).

Já decidiu o egrégio Superior Tribunal de Justiça – STJ que:

“A apresentação da prestação de contas, no tempo exigido por lei, permite à Administração aferir a legalidade dos atos praticados e comprovar o efetivo cumprimento do convênio firmado. Esses dois vetores de avaliação do convênio são considerados quando da análise da prestação de contas pelo órgão que disponibilizou o recurso.” (EDcl no REsp 867374/BA, DJe 21.05.2010)

Emerson Garcia afirma, acertadamente (“Improbidade Administrativa”. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006. 3 ed., rev. e ampl. p. 14):

“Como derivação da própria noção de democracia, que congrega a ideia de representatividade de interesses alheios, deve ser prestigiada a possibilidade de responsabilização de todos aqueles que desempenhem esse múnus. Em sua essência, a responsabilidade do agente público pelos ilícitos que venha a praticar é consequência lógica da inobservância do dever jurídico de atuar em busca da consecução do interesse público. Dessa concepção teleológica derivam o dever de transparência e o dever de prestar contas da gestão correspondente. Inexistindo sanção ter-se-á o enfraquecimento da própria concepção de dever. A responsabilidade dos agentes públicos pode se disseminar em múltiplas vertentes, assumindo um colorido administrativo, político, penal, cível ou mesmo moral. Tais vertentes, que acompanharão a natureza do ato e a sua potencialidade lesiva no contexto social, possibilitarão a aplicação de sanções extremamente variáveis, quer seja em grau ou em essência.”



O administrador, além de detentor do dever de consecução do interesse público, guiado pela moralidade – e por ela limitado –, é o responsável, perante o povo, pelos atos que, em sua gestão, extrapolem tais parâmetros. O bem público é de titularidade do povo, a quem o administrador deve prestar contas. Este deve responder inexoravelmente perante o titular da *res publica* por todos os atos praticados durante os anos de sua administração, independente da data de sua realização (STJ, REsp 1107833/SP, DJe 18.9.2009).

Como dito, a omissão no dever de prestar contas é conduta penalmente relevante. Até mesmo “o simples atraso na prestação de contas é suficiente para configurar o delito previsto no art. 1º, inciso VI, do Decreto-Lei 201/1967” (STJ, REsp 795899/MA, DJ 11.9.2006).

É certo que quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade deve contas ao órgão competente para a fiscalização (STF, MS 21644/DF, DJ 8.11.1996), ou seja, o administrador de bens alheios está sempre obrigado a prestar contas.

Com absoluta e indiscutível razão, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE tem sido duro no julgamento da conduta dos candidatos omissos no dever de prestar contas e este é exatamente o caminho que esta Corte, no exercício de suas competências, deve necessariamente trilhar em casos da espécie:

“Constitui ato doloso de improbidade administrativa, a atrair a inelegibilidade da alínea ‘g’ do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/1990, a omissão no dever de prestar contas, nos termos do inciso VI do art. 11 da Lei 8.429/1992.

A omissão do administrador público no dever de prestar contas da aplicação de recursos públicos dentro do prazo legal é uma conduta grave que configura ato de improbidade administrativa e vício insanável, pois gera prejuízo ao município, conforme dispõe o art. 25, § 1º, inciso IV, alínea ‘a’, da Lei Complementar 101/2000.

A prestação de contas extemporânea configura, inclusive, hipótese de crime de responsabilidade.” (Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 101-62/RJ, rel. Min. Arnaldo Versiani, em 6.11.2012).

“A rejeição de contas, em razão da omissão no dever de prestar contas, é suficiente para atrair a inelegibilidade da alínea ‘g’ do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/1990.

A inação do gestor público em prestar contas configura ato de improbidade administrativa, nos termos do que preconiza o art. 11 da Lei 8.429/1992.

Na linha da jurisprudência deste Tribunal Superior, o Plenário asseverou também que cabe à Justiça Eleitoral analisar a decisão do órgão competente para o julgamento das contas, com a finalidade de proceder ao enquadramento dos fatos aos requisitos legais contidos na Lei de Inelegibilidade.

Ressaltou que a decisão de desaprovação das contas proferida pelo órgão competente para julgar as contas só é desconsiderada se houver provimento jurisdicional que anule ou suspenda seus efeitos.” (Recurso Especial Eleitoral 24-37, Barcelos/AM, rel. Min. Dias Toffoli, em 29.11.1012).

A ausência de prestação de contas constitui, portanto, para dizer o mínimo, flagrante desrespeito aos deveres de legalidade e de lealdade às instituições e atenta violentamente contra os princípios da administração pública.

Nesse particular, merecem destaque as ponderações de José Antônio de França, extraídas do artigo “Prestação de Contas e Cidadania” (<<http://www.itecon.com.br/artigos/prestacaodecontas.pdf>, Acesso em: 9.12.2013):



“A prestação de contas se reveste da comprovação das ações praticadas pelo mandatário consonantes com o objeto do mandato recebido e tem por finalidade apresentar, com transparência, os atos da gestão e baixar a responsabilidade do mesmo, se as ações tiverem sido bem praticadas, ou em caso contrário, responsabilizá-lo. Desta forma, ou o detentor do mandato presta contas como ato final da sua gestão, de forma espontânea, ou a sociedade deve cobrar dele a prestação de contas dos atos praticados. Contudo, na história das instituições, nem sempre se constata o uso da transparência. Às vezes, em detrimento da grandeza da atitude de prestar contas, verifica-se é a omissão.

A prestação de contas é um ato nobre daquele que recebe democraticamente responsabilidades e que antecipa de forma espontânea tal encargo sem esperar ser cobrado.

Quanto mais a sociedade se organiza, mais se torna importante essa prática. Por meio dela é que o mandatário ganha credibilidade e confiança por parte da sociedade e daqueles que lhe delegaram poder e competência, e, assim fazendo, cumpre o dever de cidadão.

É fundamental a analogia entre autoridade e responsabilidade que traduz a fórmula de sucesso nas relações empreendedoras. Somente o equilíbrio entre esses dois atributos da delegação de competência é capaz de gerar um convívio produtivo e saudável entre ‘direitos e deveres’.

(...)

Quem recebe um mandato e dele não presta contas não pode ser considerado cidadão.”

Algumas passagens do artigo “Natureza jurídica da responsabilidade dos agentes públicos em sede de tomada de contas especial”, de autoria de Andréa Tessaro¹, reforçam adequadamente as questões postas nestes autos:

“(...) toda utilização de recursos públicos encontra-se atrelada a uma finalidade prevista em lei e empregá-la de forma diversa da estabelecida é submeter a vontade do povo ao interesse do administrador público. Ademais, o correto emprego de bens e valores é dever da Administração Pública para com a sociedade e o controle da gestão desses recursos é medida que se impõe notadamente no atual momento em que mudanças vêm sendo exigidas no modo de agir do administrador.

(...)

A própria Constituição Federal de 1988 colocou as vigas mestras do dever de prestar contas no artigo 70, parágrafo único, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 ...

(...)

A noção de controle adentra a teoria do Estado a partir da assunção do paradigma do Estado de Direito, que consagra, entre os seus pilares, as ideias de separação de funções estatais e do controle do poder político, como formas de garantia das liberdades individuais, direitos de primeira geração. A noção subjacente é a do exercício limitado do Poder.

¹ TESSARO, Andréa Grandini José. Natureza jurídica da responsabilidade dos agentes públicos em sede de tomada de contas especial. **Jus Navigandi**, Teresina, [ano 16, n. 2776, 6 fev. 2011](#). Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/18436>. Acesso em: 7 dez. 2013.



Faz-se necessário o controle do Poder, como modo de evitar o exercício abusivo. Esta é a noção trabalhada por John Locke e Charles Montesquieu. A partir daí, agregam-se historicamente ao Estado de Direito os ideários republicanos e democráticos, emergindo noções como: coisa pública e participação popular, patrimônio público e controle social.

A constitucionalização da democracia é, para Ferraz e Dallari (2001), a tônica do direito administrativo moderno, o direito administrativo participativo. Referido autor explica que, desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, estava previsto que a sociedade teria direito de pedir contas aos seus agentes públicos.

(...) a Constituição Federal de 1988 é benfazeja, no sentido de fomentar a participação da sociedade no controle das funções estatais, seja por intermédio de instrumentos que provocam controles tradicionais, seja por intermédio da participação direta da sociedade.

(...)

A Tomada de Contas Especial pretende resguardar os recursos públicos, e o processo penal, ou mesmo o disciplinar, trata da conduta, da disciplina dos agentes públicos. O julgamento em matéria de contas especiais é privativo do Tribunal de Contas, não podendo ser delegado, transferido ou diminuído por lei. O Tribunal de Contas não está vinculado ao Poder Judiciário. Trata-se de um conjunto orgânico autônomo, independente, e com poder de decisão com caráter jurisdicional. Significa dizer que o Tribunal de Contas não é um simples órgão administrativo e nem está inserido no Poder Judiciário. Porém, exerce uma verdadeira judicatura sobre aqueles que têm em seu poder, sob sua gestão, bens e dinheiros públicos.

(...)

Tudo isso para dizer que a responsabilidade perante o controle externo é de natureza civil e que as causas da instauração da Tomada de Contas Especial são a omissão e o dano. A omissão abrange duas condutas: a simples omissão daquele que tem o dever de prestar contas de bens, valores ou recursos recebidos; e a prestação de contas irregular, seja pela forma, pelos prazos ou por meios utilizados, ou seja, omite-se em apresentar as contas de forma regular. O dano traduz-se na conduta lesiva ao patrimônio público. O dever de prestar contas se enquadra entre as obrigações de fazer (artigos 247 a 249 do Código Civil de 2002) e uma das principais características da obrigação de fazer é que, se a mesma se impossibilitar 'sem culpa do devedor, resolver-se-á a obrigação; se por culpa dele, responderá por perdas e danos' (artigo 248). Ademais, 'aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito' (artigo 186) e 'aquele que, por ato ilícito (artigos 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo'.

A omissão que ocorre sem culpa do agente público não pode trazer para o mesmo qualquer consequência jurídica. Haverá a instauração da Tomada de Contas Especial, mas não a responsabilização do agente. Porém, se a omissão ou a prestação irregular das contas se der por culpa do agente público, este será responsabilizado pelos seus atos. Além disso, a ocorrência de prejuízo ao Erário, independentemente da causa, deve ser objeto de investigação por parte das autoridades.”



Ao tratar do tema “O julgamento das contas do Prefeito ordenador de despesas”, Fabiana Augusta Araújo Pereira² também ressaltou importantes aspectos da questão:

“(…) o atraso, bem como a falta de apresentação da prestação de contas, constituem motivos graves, logo, ‘comprometem a confiabilidade e a consistência quanto à real destinação dos recursos repassados, não se consistindo, pois, mera irregularidade formal. Sem tais formalidades, faz-se impossível constatar a finalidade do convênio firmado, pois, ao efetuar despesas, torna-se necessário comprovar como estas foram destinadas’ (Promotoria de Justiça da 120ª Vara de Valente(MS). Parecer 10/2005 – Prestação de Contas).

(…)

O Tribunal de Contas tem essência oriunda da estruturação do Estado Democrático de Direito, possuindo insofismável relevância à fiscalização técnica das contas dos agentes públicos. Com efeito, a Corte de Contas é o órgão responsável por garantir à sociedade a transparência e o exame das contas públicas, além de deter o poder sancionatório em face dos agentes públicos que não atuam em consonância com os fundamentos insculpidos na Constituição Federal.

Ora, é essência do Estado Democrático de Direito a universalidade na fiscalização dos administradores de recursos públicos (…)”

Nestes autos, como visto, a Caixa Econômica informou que, do total de 134 módulos sanitários vistoriados, haveria “6 módulos *não concluídos e com funcionalidade*”, equivalentes a 4,48% da obra, no valor de R\$ 9.063,72 (peça 1, p. 245). Apesar da “funcionalidade”, esta parcela não pode ser abatida do valor devido, considerando a não conclusão dos respectivos módulos e a ausência de prova do devidonexo causal com os recursos federais repassados.

Sobre o assunto, veja-se o teor do Acórdão 3.429/2014 – 1ª Câmara:

“Em regra, nos casos de tomada de contas especial instaurada por inexecução parcial do objeto do convênio, a quantificação do dano ao erário deve levar em consideração o percentual das realizações físicas das obras e serviços constantes do plano de trabalho, a existência de nexode causalidade entre a execução física e a financeira e, ainda, o grau de utilidade da parte executada para o público a ser beneficiado pela avença.”

Por derradeiro, cumpre lembrar que, no mundo do Direito, declarações (peça 24, pp. 11/39) não podem ser aceitas, por si sós, como meio de prova capaz de atestar a efetiva consecução do objeto pactuado, com uso dos recursos transferidos, na medida em que provam a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado o ônus de provar os fatos constantes do documento (v.g., Acórdão 3.710/2009 – 1ª Câmara).

As irregularidades retratadas nestes autos, vale frisar, ganham relevância em virtude da total e absoluta carência da população que poderia e deveria ter sido minimamente beneficiada, ao menos em sua dignidade, pela execução correta e tempestiva do objeto conveniado (“Diagnóstico Situacional” [lamentável] à peça 1, p. 63):

² PEREIRA, Fabiana Augusta Araújo. O julgamento das contas do Prefeito ordenador de despesas. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10697&revista_caderno=4>. Acesso em: dez 2013.



“O Município de Campos Lindos dista 500 km da capital. Sua população é de 5.630 habitantes. Tem sua economia voltada para a agricultura de subsistência e plantio de soja (projeto). Rendimento médio familiar de apenas meio salário mínimo, pertencente à Comunidade Solidária.

O convênio a ser financiado é de melhoria sanitária domiciliar, visando a atender 134 domicílios no centro urbano da cidade, beneficiando um total de 665 moradores de baixa renda que necessitam de ações governamentais para a melhora da qualidade de vida de sua população. Portanto, faz-se necessária a implantação de projetos de saneamento básico, tal a deficiência que expõe os moradores às doenças. O Índice de Desenvolvimento Humano do município é abaixo de 0,05%.

No município, são precárias as condições de saneamento: existe sistema de abastecimento de água, porém, ineficiente e insuficiente, não tem rede de esgoto sanitário e pavimentação na maioria das ruas, somente sistema alternativo individual através de fossas sépticas; o lixo é depositado a céu aberto; a situação se agrava na periferia, fazendo uso de cisternas escavadas a pouca proximidade de fossas negras, bem como são incipientes as melhorias sanitárias domiciliadas.

Os problemas de saúde do município são: desnutrição, diarreias, infecções intestinais, verminoses, hepatite, leishmaniose e doenças infecto-contagiosas.

O município conta com profissionais de saúde, médico, enfermeira, técnicos e auxiliares de enfermagem, administrativo e agentes PACS/PSF, sendo 17 agentes, distribuídos na zona urbana e rural. O município é atendido por um posto de saúde.

A população local não é atendida por sistema de esgoto sanitário, muitos moradores utilizam fossas secas e a maioria não tem instalações sanitárias. O município conta com uma rede parcial de abastecimento de água pertencente à Saneatins.

(...)

A execução das melhorias propostas, aliada ao trabalho de educação em saúde, irá possibilitar a interrupção do mecanismo de transmissão de doenças causadas pela falta ou inadequação de saneamento, além de contribuir para a melhora da qualidade de vida da população.”

III

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas de acordo com a proposição da Secex/TO (peças 27 a 29), sugerindo, adicionalmente, que:

a) nos fundamentos da irregularidade das contas e da condenação em débito do sr. Gilson Alves de Araújo, ex-prefeito (peça 27, item 12, “a”), seja incluída a alínea “c” do inciso III do artigo 16 da Lei 8.443/1992;

b) seja encaminhada cópia da deliberação que sobrevier ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Tocantins (artigo 16, § 3º, da Lei 8.443/1992).

Brasília, em 23 de março de 2015.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador