



PARECER Nº 0241/2014 - MPC-RR	
PROCESSO Nº	0457/2013 – TCE/RR
ASSUNTO	Convênio celebrado entre o Governo do Estado de Roraima e a Prefeitura Municipal de Mucajaí-RR.
ÓRGÃO	Prefeitura Municipal de Mucajaí
RESPONSÁVEIS	José Alves Lima – Prefeito Marlene da Silva Prado – Controladora Geral do Estado Antônio Leocádio Vasconcelos Filho – Secretário de Estado da Fazenda
RELATOR	Cons. Cilene Lago Salomão

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE MUCAJAÍ. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO N.º 015/2008. AUSENCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO AO RESPONSÁVEL. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA QUE NÃO ADOTOU IMEDIATAMENTE PROVIDÊNCIAS COM VISTAS À TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIZAÇÃO DO SECRETARIO DA FAZENDA DE ESTADO.

I – RELATÓRIO.

Trata-se de Tomada de Contas Especial da Prefeitura Municipal de Mucajaí, referente ao Convênio n.º 015/2008, sob a responsabilidade dos Srs. **José Alves Lima** – Prefeito, **Marlene da Silva Prado** – Controladora Geral do Estado e **Antônio Leocádio Vasconcelos Filho** – Secretário de Estado da Fazenda.

Decorrido o prazo para apresentação da Prestação de Contas, o Conveniente não se manifestou.

Diante de tais fatos instaurou-se o Processo de Tomada de Contas Especial n.º 2008.22.000-02/2013.

Por fim, foram os autos da TCE encaminhados à Corte de Contas para regular prosseguimento.

Procedido o sorteio de praxe, a relatoria coube a eminente Conselheira Cilene



Lago Salomão.

O Relatório de Auditoria n.º 096/2013 do DICOI às fls. 68-69, sugere a citação dos responsáveis, para apresentarem defesa quanto as seguintes irregularidades:

“ANTÔNIO LEOCÁDIO VASCONCELOS FILHO – Secretário de Estado da Fazenda e MARLENE DA SILVA PRADO – Controladora Geral – Item 2.2. Não foi constatado nos autos nenhuma providência quanto à ausência de prestação de contas, uma vez que a Ordem Bancária foi emitida em 07/03/2008 (fl. 065) e somente aberto o Processo de Tomada de Contas Especial em 17/08/2012 (fl. 019), ou seja, passados mais de quatro anos (4º, §1º, III, da IN 001/95 – TCE/RR).

Em nenhum momento foi realizado pelo Controle Interno do GERR uma auditoria “in loco” com o intuito de verificar, tempestivamente, se os recursos repassados foram devidamente aplicados pelo supracitado Município (Art. 4º, §1º, III, da IN 001/95 – TCE/RR).

Dessa forma, fica evidenciada a omissão no dever de realizar a tomada de contas, art. 1º, I, da IN 001/95 TCE/RR, por parte do Sr. Secretário da SEFAZ (à época), Antônio Leocádio Vasconcelos Filho e da Srª Controladora Geral do Estado (à época), Marlene da Silva Prado, e por conta deste fato, devem então responder solidariamente;

***JOSÉ ALVES LIMA** – Prefeito de Mucajaí – Item 2.3. Quanto ao mérito, entende-se que, em razão do exposto nesta análise, restou configurado dano ao erário estadual, no montante de R\$ 200.000,00, a ser atualizado desde 07 de março de 2008, uma vez que não ficou comprovada a aplicação dos recursos repassados pelo Governo do Estado de Roraima à Prefeitura de Mucajaí.*

Fica evidenciado que, no que tange a falta de prestação de contas dos recursos recebidos, art. 8º, III da IN 01/95 c/c art. 10, §6º do Decreto Federal n.º 6.428/2008, e o consequente dano ao erário estadual entende-se que o Sr. Prefeito de Mucajaí (à época) José Alves Lima deve responder pelo fato.”

Após terem sido regularmente citados, o Sr. **Antônio Leocádio Vasconcelos Filho** e a Sra. **Marlene da Silva Prado** apresentaram suas razões de justificativa tempestivamente. Já o Sr. **José Alves Lima** deixou o prazo legalmente concedido transcorrer *in albis*.

A Conselheira Relatora determinou o encaminhamento do presente feito a este Ministério Público de Contas, a fim de que fosse apresentada a necessária manifestação conclusiva.

É o relatório.



II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente ressalta-se, que o presente Processo de Tomada de Contas Especial está plenamente regular do ponto de vista jurídico-processual, já que observou todo o trâmite procedimental estabelecido, tanto pela Lei Complementar Estadual nº 006/94 (Lei Orgânica do TCE/RR), quanto pelo RITCE/RR.

Lembrando por fim, que foi devidamente oportunizado aos responsáveis o direito ao contraditório e a ampla defesa.

A) ANÁLISE DA EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO SENHOR ANTÔNIO LEOCÁDIO VASCONCELOS FILHO

Ao analisar com atenção os fatos que levaram à responsabilização do **Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho**, Secretário de Estado da Fazenda à época, verifica-se que fora imputado ao mesmo a infração ao que preceitua o art. 1º, I da IN n.º 001/95 TCE/RR.

Pois bem, inicialmente há de se ressaltar que a autoridade competente para receber a prestação de contas, era a Controladoria Geral do Estado. A Secretaria de Estado da Fazenda só atuaria, caso fosse cientificada da omissão na realização da prestação de contas.

Em outras palavras, quando a CGE encaminhasse a informação a Secretário de Estado da Fazenda de não ocorrerá a prestação de contas do convênio, ai sim esta atuaria, para realizar a devida instauração da Tomada de Contas Especial.

Assim, conclui-se que a Controladoria Geral do Estado, por ser o órgão de controle interno estadual, é quem possuía a atribuição de constatar omissão da autoridade competente na realização da prestação de contas dos recursos objeto do convênio firmado.

Tal atribuição estava expressa no Termo Simplificado de Convênio (fls. 34-35), que previa que o Conveniente se comprometia a “*prestar contas dos recursos recebidos à Controladoria Geral do Estado em conformidade com o Decreto nº 5.654 de 05 de março de 2004*”, ou seja, o dever de fiscalizar, acompanhar e principalmente informar tanto ao Tribunal de Contas, quanto ao Secretário de Fazenda sobre o bom andamento do Convênio firmado com o Município era da CGE.

Como já ressaltado, o Secretário de Fazenda tem, entre as suas diversas atribuições, a de instaurar a competente Tomada de Contas Especial, desde que a Controladoria Geral do Estado, cumpra seu dever de informar e requisitar a instauração da Tomada de Contas Especial.



Ora, se há um órgão responsável pelo controle da prestação de contas do referido convênio, no caso é a Controladoria Geral do Estado, que conforme determina o Decreto nº 5.654/2004, é o órgão responsável legal e direto por informar qualquer irregularidade ocorrida no convênio, principalmente a não prestação de contas por parte do Convenente.

Assim, se não havia o conhecimento de que teria ocorrido a omissão no dever de prestar contas por parte do gestor municipal, como exigir do Secretário de Fazenda conduta diversa.

Para o Secretário de Fazenda, em que pese ser ordenador de despesa, o convênio encontrava-se em sua perfeita legalidade, uma vez que não tinha conhecimento da não prestação de contas por parte do Convenente.

O Decreto-Lei nº 200/67, dispõe que o ordenador de despesa, salvo conviência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda decorrentes de atos praticados por outros agentes públicos que exorbitam de ordens recebidas. Vejamos, *in verbis*:

“Art. 80 – Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador de despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

...

§ 2º – O ordenador de despesas, salvo conviência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.”

Com isso conclui-se que a responsabilidade do Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho deve ser afastada por inexigibilidade de conduta diversa, aplicando por analogia o artigo 80, §2º, do Decreto Lei nº 200/67, não havendo como exigir conduta diferente do Secretário de Fazenda, uma vez que não foi informado de que ocorria qualquer irregularidade no convênio ora comentado.

Na Mesma linha, o Tribunal de Contas da União, já firmou entendimento de que falhas de natureza operacional não podem ser atribuídas à esfera de competência do governador. Vejamos, *in verbis*:

“Auditoria. Penitenciária Agrícola do Amapá. Verificação das obras paralisadas de reforma e ampliação da Penitenciária. Pedido de reexame de decisão que rejeitou as alegações de defesa e aplicou multa ao responsável em decorrência de ausência de projeto básico, falta de publicação de resumo do Edital, enquadramento inadequado de modalidade licitatória, ausência de cláusulas de garantia e de Boletim de medição de obra sem as especificações adequadas. Conhecimento. Provimento. Exclusão da responsabilidade do ex Governador do Amapá. Autorização de parcelamento do débito dos demais responsáveis.



VOTO: (...) deve o Tribunal dar provimento ao Recurso interposto pelo Sr. ex-Governador, em razão de verificar-se que as falhas elencadas são de natureza eminentemente operacional, não sendo razoável atribuí-las à esfera de competência do ex-Governador do Estado do Amapá, a exemplo dos julgados nos seguintes precedentes: Acórdão 428/96-1ª Câmara, Decisão nº 369/93- 2ª Câmara e Decisão nº 552/92-Plenário.

(Acórdão nº 177/1998-Plenário, Processo nº 775.049/1996-4, Ministro Relator: Marcos Vilaça, publicado em DOU de 04/12/1998) (Grifei)

Tomada de Contas Especial. Contrato de repasse para obras de infra-estrutura urbana no município de João Pessoa/PB. Indícios de irregularidade consistente em sobrepreço na planilha orçamentária de serviços de engenharia civil. Citação. Não-comprovação da irregularidade. Responsabilização do agente de fiscalização da caixa econômica federal afastada. Acolhimento das alegações de defesa. Contas regulares com ressalva. Determinações. Arquivamento.

1. A identificação de sobrepreço em planilha orçamentária de obra pública deve se fazer acompanhar de justificativa técnica, devidamente fundamentada, inclusive no que diz respeito à viabilidade de execução dos serviços cujos custos tenham sido utilizados como parâmetro de preços em face das particularidades da obra fiscalizada e do local dos serviços.

2. O agente político signatário do contrato de repasse não pode ser responsabilizado em razão de irregularidades relativas a atos de gestão meramente administrativos, a não ser que tenha contribuído, por ação ou omissão, para a sua ocorrência.

3. As contas serão julgadas regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário, sem prejuízo do endereçamento de determinações corretivas.

VOTO: (...) 28. Em minha visão, a menos que haja prova de sua pessoal participação, não pode o ex-prefeito responder por eventuais irregularidades apontadas na presente Tomada de Contas Especial que digam respeito a atos de natureza meramente administrativa, de execução, tais como a condução de procedimentos licitatórios ou a sua dispensa, a emissão de notas de empenho etc.

Esse entendimento guarda estreita consonância com a linha adotada pela Decisão nº 180/1998-TCU-1ª Câmara, e, principalmente, com os termos do Voto Complementar de autoria do Min. Benjamin Zymler no Acórdão nº 206/2002-TCU-Plenário

(...)

30. No mesmo sentido, cabe destacar o voto condutor do Acórdão nº 961/2003-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar, citado pela Unidade Técnica em sua análise, a seguir reproduzido:

“8. Ressalto que não é o fato, em si, de alguém ser um agente político que faz com que ele esteja isento de qualquer responsabilidade por atos de execução. Entretanto, para que essa responsabilidade possa ser imputada, há que se demonstrar que o agente contribuiu de alguma forma para as irregularidades, ou que tinha conhecimento dessas irregularidades, ou que houve alguma omissão grave de sua parte.”

31. Não há nos autos elementos que nos permitam demonstrar, cabalmente, que o gestor tenha contribuído de qualquer forma para as ocorrências, nem que delas



tivesse conhecimento. Além disso, no que diz respeito a uma possível omissão grave de sua parte, cabe registrar que o ex-Prefeito chegou a expedir o Decreto nº 4941/2003 (...), proibindo a utilização do Contrato nº 3/92 por Secretários Municipais.

(...)

33. *Dessa maneira, ainda que a execução dos serviços em questão tivesse apresentado irregularidades, há que se reconhecer a postura adotada pelo responsável com vistas a coibir a prática de atos de gestão irregular por parte dos Secretários Municipais. A meu ver, a edição do referido decreto afasta a hipótese de que tenha ocorrido alguma omissão de sua parte, ou mesmo dolo.*

34. *Diante disso, entendo que a responsabilidade do ex-prefeito deve, desde já, ser afastada em relação às supostas irregularidades que ensejaram a presente Tomada de Contas Especial, o que implica no acolhimento de suas alegações de defesa.*

(Acórdão nº 2178/2007-Plenário, Processo nº 004.105/2005-1, Ministro Relator: Augusto Nardes, publicado em Dou 19/10/2007)” (Grifei)

Não obstante se tratar de exclusão de responsabilidade de Prefeito e Governador, a situação, no entender deste *Parquet* de Contas, é semelhante a analisado no presente feito.

Isto posto, considerando que o **Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho** em nenhum momento infringiu o que preceitua o art. 1º, I da IN n.º 001/95 TCE/RR, este Ministério Público de Contas pugna para que o mesmo não figure como Responsável na presente Tomada de Contas Especial, pertinente ao Convênio n.º 015/2008.

B) ANÁLISE DAS DEFESAS DOS RESPONSÁVEIS, SR. JOSÉ ALVES LIMA E SRA. MARLENE DA SILVA PRADO

Conforme ficou consignado nos autos, o Responsável **Sr. José Alves Lima**, foi regularmente citado para se manifestar acerca do “achado” apresentado no Relatório de Auditoria nº 096/2013 - DICOI, porém ficou inerte.

Diante desta circunstância, a Conselheira Relatora, corretamente, decretou a revelia do responsável, nos moldes estabelecidos pelo art. 166 do Regimento Interno do Tribunal de Contas Estadual.

Com isso, faz-se necessário, inicialmente, tecermos alguns comentários acerca do instituto da Revelia.

O art. 166 do RI-TCE/RR determina expressamente que “o responsável que não atender à citação ou à audiência será considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.”



Porém, como o mencionado dispositivo regimental não especifica os efeitos da revelia, há de se aplicar, subsidiariamente, as normas contidas no Código de Processo Civil, que trata desta matéria.

No Código de Processo Civil os dispositivos que regulamentam o instituto da revelia são os artigos 319 a 322. Tais regras processuais estabelecem como principais efeitos da revelia, a presunção de veracidade dos fatos alegados e, se o réu não tiver patrono constituído nos autos, o transcurso dos prazos processuais independentemente de intimação da parte.

No caso em análise, ante a ocorrência da revelia, deve o responsável sujeitar-se a todos os seus efeitos, principalmente, o atinente a presunção de veracidade dos fatos apontados no Relatório de Auditoria.

Passemos agora à apreciação do “achado” apontado no Relatório de Auditoria nº 096/2013 – DICOI.

O responsável **Sr. José Alves Lima** não comprovou a aplicação dos recursos repassados pelo Governo do Estado de Roraima à Prefeitura de Mucajaí, por meio do Convênio n.º 015/2008, configurando assim dano ao erário Estadual, ensejando a correta instauração da presente Tomada de Contas Especial, uma vez que uma das causas determinantes da TCE é justamente a omissão no dever de prestar contas por parte do gestor.

É mister consignar que o dever de prestar contas é norma elementar de conduta de quem quer que se utilize dos recursos públicos, sendo obrigação constitucional de quem venha a gerir tais recursos.

A Constituição Federal traça as vigas mestras do dever de prestar contas, ao estabelecer que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, guarde, arrecade, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária¹.

A prestação de contas é dever imprescindível dos gestores e de todos aqueles que gerem recursos públicos. Porém, não basta apresentar documentos a título de prestação de contas. É necessário que esses documentos, além de refletir efetivamente a utilização dos recursos públicos, contenham todos os elementos imprescindíveis e suficientes para permitir a formação de um juízo de valor a respeito dos atos praticados por quem presta contas.

Ainda acerca do dever de prestar contas, forçoso apontar que, compete ao

¹ Art. 70, parágrafo único, da CF/88.



gestor a comprovação da correta aplicação dos recursos públicos. É o que está estabelecido no artigo 93 do Decreto-Lei nº 200/1967, que assim dispõe, *in verbis*:

“Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

Neste sentido é o entendimento do Egrégio Tribunal de Contas da União, conforme comprovam os arrestos a seguir colacionados, *in verbis*:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTAS IRREGULARES.

1. A ausência de comprovação da aplicação dos recursos importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa.

2. O ônus da prova da regular aplicação dos recursos públicos transferidos compete ao gestor que, por meio de documentação consistente, deve demonstrar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos recebidos.

(TCU - Acórdão 50/2007. Ministro Relator Aroldo Cedraz. Segunda Câmara)

Assim, diante da total ausência de comprovação da aplicação dos recursos, não resta alternativa, a não ser, o julgamento pela irregularidade das contas, a condenação em débito e a aplicação de multa ao Responsável.

Isto posto, este Ministério Público de Contas pugna que o Responsável, **Sr. José Alves Lima**, seja condenado em débito no valor de **R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)**, quantia esta que deverá ser devidamente atualizada.

Ao analisar com a acuidade a defesa apresentada pela Responsável **Sra. Marlene da Silva Prado**, não se vislumbra em seus argumentos a robustez necessária capaz de ilidir a irregularidade ora apontada.

A Responsável não trouxe aos autos qualquer elemento com teor probatório que pudesse afastar sua responsabilidade por não tomar providências quanto à instauração de Tomada de Contas Especial do Convênio n.º 015/2008.

A mesma vem apenas aos autos e relata que buscou nos arquivos da CGE documentos comunicando à Controladoria sobre a omissão daquele Município de prestar contas do Convênio n.º 015/2008, todavia, afirma que nada foi encontrado.

Alega ainda que desconhecia a irregularidade, não configurando deste modo a má-fé, ineficiência administrativa ou negligência.



Tal alegação não pode ser acolhida, pois, o próprio Termo Simplificado de Convênio, no item II, letra “j”, das Condições Essenciais, estabelece que o “*Conveniente se compromete a prestar contas dos recursos recebidos à Controladoria Geral do Estado em conformidade com o Decreto nº 5.654 de 05 de março de 2004*”, em virtude disso, não há que se falar em desconhecimento da irregularidade, visto que, a própria Controladoria Geral do Estado era responsável por receber a referida prestação de contas.

Diante do apresentado, cabe ainda discorrermos alguns comentários a respeito da omissão no dever de prestar contas.

A autoridade administrativa competente que não adotar providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial poderá ser solidariamente responsabilizada, consoante o art. 8º da Lei n.º 8.443/92, *in verbis*:

“Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.”

Neste mesmo sentido é o artigo 8º, *caput*, da Lei Orgânica do TCE/RR (LCE nº 006/1994) e os incisos I e II do art. 1º da IN 01/95, bem como, art. 127 do RITCE/RR, sendo que esta assim dispõe, *in verbis*:

“Art. 1º A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à Tomada de Contas Especial do responsável, nos seguintes casos:

- I – diante da omissão no dever de prestar contas;*
- II – diante da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou Municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.”* (Grifei)

“Art. 127. Diante da omissão no dever de prestar contas, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá, de imediato, depois de vencidos os prazos regulamentares determinados pela legislação pertinente, adotar providências com vista à instauração da Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.” (Grifei)



Depreende-se da análise das normas supramencionadas que a Responsável ao se omitir na instauração da Tomada de Contas Especial concorre para ocorrência do dano ao erário ora apurado, devendo portanto, responder solidariamente com o Gestor Responsável por executar o Convênio.

Isto posto, este Ministério Público de Contas pugna que a Responsável, **Sra. Marlene da Silva Prado**, seja condenada solidariamente ao Sr. José Alves Lima em débito no valor de **R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)**, quantia esta que deverá ser devidamente atualizada.

III – CONCLUSÃO

EX POSITIS, pelas razões de fato e de direito acima apresentadas, este *Parquet* de Contas opina pela irregularidade da Tomada de Contas Especial, com fulcro no art. 17, inciso III, alíneas “a”, “b” e “c”, da Lei Complementar nº 006/94, Lei Orgânica do TCE/RR e posteriores alterações.

Posiciona-se no sentido de que esta Corte de Contas condene os Responsáveis **Sr. José Alves Lima** e **Sra. Marlene da Silva Prado**, em débito no valor de **R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)**, quantia esta que deverá ser devidamente atualizada.

Considerando que, o **Sr. Antônio Leocádio Vasconcelos Filho** não infringiu o que preceitua o art. 1º, I da IN n.º 001/95 TCE/RR, este Ministério Público de Contas pugna que o defendente não figure como Responsável na presente Tomada de Contas Especial, pertinente ao Convênio n.º 015/2008.

É o parecer.

Boa Vista-RR, 18 de agosto de 2014.

Diogo Novaes Fortes
PROCURADOR DE CONTAS