

TC 032.631/2010-3

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde – Funasa, vinculada ao Ministério da Saúde e Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA - Assingra.

Recorrente: José Arão Marizê Lopes (CPF 271.033.403-82)

Advogado: Mauro Henrique Ferreira Gonçalves Silva (OAB/MA 7.930), procuração constante da peça 42.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio. Módulos sanitários. Omissão no dever de prestar contas de parcela dos recursos transferidos. Contas Irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Razoabilidade da condenação. Regularidade da citação. Responsabilidade atribuída ao recorrente. Não Provento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. José Arão Marizê Lopes (peça 45), então presidente da Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA, contra o Acórdão 7148/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 29), proferido na Sessão de 11/11/2014, Ata 41/2014, com o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 12, § 3º; 16, inciso III, alínea “a”; 19, caput; 23, inciso III, alíneas “a” e “b”; 28, inciso II; e 57 da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 209, § 7º, e 214, inciso III, alíneas “a” e “b”, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. julgar irregulares as contas da Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA e de José Arão Marizê Lopes, condenando-os a pagar o valor de R\$ 25.967,00 (vinte e cinco mil, novecentos e sessenta e sete reais), atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora, calculados a partir de 7/10/2005 até o dia do efetivo pagamento, e fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, para que comprovem perante o TCU o recolhimento do montante aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa):

9.2. aplicar à Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA e a José Arão Marizê Lopes multas individuais de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias da notificação para que comprovem perante o TCU o recolhimento do respectivo valor aos cofres do Tesouro Nacional, o qual deverá ser atualizado monetariamente, se pago após o vencimento;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações; e

9.4. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as medidas que entender cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa inicialmente contra José Arão Marizê Lopes, na condição de presidente da Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA, devido à omissão no dever de apresentar a prestação de contas da 3ª parcela e do saldo da 2ª parcela dos recursos recebidos mediante o Convênio nº 1.600/2002 (Siafi 473958), para a execução de 54 módulos sanitários nas aldeias de Morro Branco e Itaquatiara, com previsão original de repasse de R\$ 86.556,06 dos cofres federais.

2.1 O responsável foi citado no seu endereço residencial, mas, como não houve resposta, a Unidade Técnica propôs o julgamento pela irregularidade das suas contas, com condenação em débito e multa.

2.2 Considerando que o Acórdão nº 2763/2011-Plenário resolveu que, em casos como este, a entidade beneficiária dos recursos deve responder solidariamente, foi determinada a citação também da Associação de Saúde das Sociedades Indígenas de Grajaú/MA, que, igualmente, não respondeu.

2.3 Conforme registrado pela Secex/MA, por um lapso, não foi incluído nas citações o valor não aplicado da 2ª parcela do convênio. Todavia, por equivaler a apenas R\$ 41,86, entendeu-se que pode ser ele desprezado, e consequentemente dispensada a realização de novas citações.

2.4 Tendo sido o ora recorrente revel, o Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 7148/2014 – TCU – 1ª Câmara, transcrito anteriormente, julgar irregulares as contas do responsável, condenando-o ao ressarcimento do débito, além de aplicar-lhe multa.

2.5 Posteriormente, foi identificado erro material no Acórdão 7148/2014 – TCU – 1ª Câmara, visto que não constou no item 9.1 do aludido acórdão a solidariedades do débito. Promoveu-se, então, a retificação, por inexactidão material, consignando a solidariedade do débito.

2.6 Não satisfeito com o julgado, o responsável interpôs recurso de reconsideração (peça 45), objeto do presente exame.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 48), ratificado pelo Ministro-Relator (peça 51), que concluiu pelo conhecimento do recurso, com efeito suspensivo em relação ao recorrente dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 7148/2014-1ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constituem objetos do recurso verificar as seguintes questões:

a) se houve falha na citação do recorrente, o que prejudicaria o direito ao contraditório e à ampla defesa (peça 45, p. 4-6);

b) se existem fundamentos jurídicos capazes de sustentar a atribuição da responsabilidade ao recorrente (peça 45, p. 6-9);

c) se há razoabilidade na imputação do débito e da multa (peça 45, p. 10-12).

5. Da citação

5.1. O recorrente argui pela ausência de validade na citação, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) a citação do ora recorrente foi recebida, no dia 9/11/2012, por pessoa desconhecida, que pode ser identificada apenas como Cláudio, tendo em vista restar incompreensível a grafia do restante do seu nome. Também, por nenhum outro meio válido, o ora recorrente soube da existência do presente procedimento, motivo pelo qual não pode se utilizar dos meios de defesa necessários ao esclarecimento dos fatos e à eventual atribuição de responsabilidade a quem de direito;

b) ante a referida nulidade de citação, outra alternativa não há senão tornar sem efeito os atos processuais posteriores à citação, reabrindo-se o prazo para a defesa, e oportunizando ao ora recorrente a apresentação de fatos real e a juntada de documentos. Nesse sentido, resta consolidada a jurisprudência deste Egrégio Tribunal de Contas da União, conforme se verifica através da leitura da ementa do Acórdão 0501-08/2015-Plenário.

Análise

5.2 Não assiste razão ao recorrente. As alegações apresentadas não conduzem ao cerceamento de defesa.

5.3 O responsável sustenta a invalidade do ato de comunicação processual do TCU, por ausência de ciência pessoal.

5.4 A jurisprudência citada pelo recorrente não o socorre, pois trata-se de casos distintos. Naquele, o ato processual de citação original foi considerado nulo, uma vez que o ofício de citação não foi entregue no endereço correto do responsável. No caso sob análise, o endereço constante no AR é o mesmo constante na base de dados da Receita Federal do Brasil (peças 10, 15, 17, 19 e 21).

5.5 Segundo o art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU. O artigo 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário, comando reiterado nos artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução – TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

5.6 Observa-se que não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o aviso de recebimento não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o aviso de recebimento (AR) específico é que se verificará nos autos a existência de outros elementos que comprovem a ciência da parte.

5.7 Também não há que se falar em aplicação subsidiária das disposições contidas no Código de Processo Civil, pois a matéria é regulada por normativo específico desta Corte de Contas, editado no exercício de sua competência constitucional.

5.8 A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os acórdãos 14/2007–1ª Câmara, 3.300/2007–1ª Câmara, 48/2007–2ª Câmara e 338/2007–Plenário. O entendimento desta Corte de Contas encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em

mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau), conforme excerto a seguir transcrito:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

1. O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

2. **O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples”.** (grifos acrescentados)

5.9 Assim, a notificação foi válida, porquanto realizada conforme o disposto no art. 179, inciso II, do RI/TCU e o AR referente ao ofício notificatório ter sido encaminhado para o endereço constante da base de dados da Receita Federal do Brasil à época dos fatos (peças 10, 15, 17, 19 e 21). No tocante à correção do endereço utilizado, convém registrar, ademais, que o referido endereço é o mesmo declarado pelo próprio recorrente na procuração dada ao seu advogado (peça 42), sendo também o mesmo endereço para o qual foi encaminhada a notificação do acórdão recorrido (peças 39 e 44), propiciando a interposição do recurso ora em análise.

5.10 Desse modo, as alegações apresentadas não merecem guarida.

6. Da responsabilidade em prestar de contas

6.1. O recorrente argui por sua irresponsabilidade quanto à obrigação de prestar contas, tendo em vista os seguintes fundamentos:

a) o convênio foi celebrado em 23/12/2002, pelo então presidente Sebastião Bento de Sousa, o qual executou a totalidade dos recursos repassados;

b) o prazo para a prestação de contas encerrou-se durante a gestão do presidente Sebastião de Sousa, conforme pode ser verificado na leitura da notificação nº 919 EAAPC/GAB/COREMA/FUNASA, que requereu daquele o envio da prestação de contas final do aludido convênio (peça 2, p. 75-77);

c) o ora recorrente, no período de execução do convênio ora tratado, nada mais era do que o gerente administrativo da Assingra, conforme pode ser constatado através da leitura de inúmeros documentos que instruem os presentes autos (peça 2, p. 38).

Análise

6.2 Não merecem prosperar as alegações aqui apresentadas.

6.3 Apesar de o então recorrente não ter assinado o termo de convênio, o Tribunal vem adotando posição de que a elaboração da prestação de contas é sempre de responsabilidade do gestor que está em exercício na data definida para sua apresentação, quer ele tenha assinado ou não o termo de convênio, conforme a Súmula TCU nº 230.

6.4 Assim, nos termos da legislação em vigor, a prestação de contas constitui dever cujo cumprimento há de ocorrer no prazo e modo fixados, com o objetivo de possibilitar o correto exercício do controle, sem acarretar transtornos desnecessários para a Administração.

6.5 A conduta do administrador que não presta contas no devido tempo configura violação ao princípio do dever de prestar contas, insculpido dentre os princípios constitucionais sensíveis, que autorizam, inclusive, a União a intervir nos Estados, e os Estados a intervir nos Municípios (art. 34, VII, d, e 35, II, da CF).

6.6 O Convênio teve vigência no período de 23/12/2002 a 6/4/2006, prazo final para apresentação da prestação de contas, conforme cláusula décima do Termo de Convênio (peça 1, p. 106), alterada pelos termos aditivos 20/2004 (peça 1, p. 166) e 240/2005 (peça 1, p. 178).

6.7 A sistemática de liberação das parcelas do referido ajuste condicionou-se à apresentação das prestações de contas parciais e, ao cabo, à prestação de contas final. Em relação ao convênio sob análise, houve a prestação de contas parcial de duas parcelas, as quais ainda respondia pela associação o então presidente Sebastião Bento de Sousa, restando pendente a prestação de contas final relativa à 3ª parcela do convênio 1600/2002. Contudo, tal prestação de contas não foi realizada.

6.8 A responsabilização pela prestação de contas final deve, de fato, ser atribuída ao Sr. José Arão Marizê Lopes, vez que este era o presidente da referida entidade conveniente à época, conforme demonstra ofício emitido à Funasa, o qual o ora recorrente assina como presidente da associação Assingra, datado em 25/5/2005, antes, portanto, do fim da vigência do convênio sob análise (peça 1, p.183).

6.9 Em que pese a alegação de que a execução dos recursos ocorrera unicamente na gestão do então presidente Sebastião Bento de Sousa, parte dos recursos foi liberada na gestão do ora recorrente, uma vez que foi emitida uma ordem bancária dia 7/10/2005, e o recorrente já assinara como presidente da associação em 25/5/2005 (peça 2, p. 100). É justamente essa parcela que compõe o débito objeto da presente tomada de contas especial.

6.10 Pelo exposto, não devem prosperar os argumentos trazidos aos autos pelo recorrente.

7. Da razoabilidade do débito e da multa

7.1 O recorrente argui pela falta de razoabilidade na imputação do débito e multa, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) a devolução da quantia exigida traria consequências pessoais desastrosas ao recorrente que, conforme restou provado, não causou nenhum prejuízo ao Erário;

b) de acordo com vários precedentes contidos nesse Egrégio Tribunal de Contas, contas como estas devem ser aprovadas com ressalva, ou, em caso de absoluta impossibilidade, deve ser afastado o débito do ex-gestor;

c) houve a regular aplicação dos recursos recebidos, tendo sido aprovada, inclusive, a prestação de contas parcial apresentada (peça 2, p. 43).

Análise

7.2 Da análise documental, constata-se a execução parcial do objeto, conforme se depreende da documentação constante na peça 2, p. 42. Em consequência, a responsabilização do

gestor foi limitada ao valor correspondente à fração não concretizada do objeto, uma vez que a parte realizada pode trazer algum benefício para a comunidade envolvida, contribuindo para o alcance dos objetivos do ajuste.

7.3 Os precedentes desta Corte de Contas invocados pela defesa em socorro de sua tese não se prestam ao propósito almejado, uma vez que as decisões citadas se referem a contas as quais foram devidamente comprovadas a utilização dos recursos, não havendo indícios de desvio, locupletamento ou má-fé por parte do responsável, o que não foi verificado na aplicação de parte dos recursos repassados a título do convênio 1600/2002.

7.4 A aprovação das contas parciais não implica, necessariamente, na regularidade das contas do gestor, uma vez que aquela não incide sobre o valor total repassado. A regularidade das contas fica condicionada à comprovação da correta aplicação da totalidade dos recursos geridos. Conforme já destacado no item 6.9 desta instrução, é justamente sobre a parcela final não comprovada que reside a condenação em débito do recorrente.

7.5 Sobre a razoabilidade da condenação em débito, convém ressaltar que ela decorre da não comprovação da devida aplicação dos recursos federais recebidos. É responsabilidade do recorrente a prestação de contas desses valores, consoante disciplina prevista no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e art. 39 do Decreto 93.872/1986, importando a obrigação de ressarcimento dos cofres públicos na hipótese de não o fazê-lo a contento.

7.6 Quanto à razoabilidade na imputação da multa, é regra de interpretação, de natureza valorativa, que deve, de fato, permear o ordenamento jurídico, como afirmam os recorrentes. Visa o equilíbrio na restrição de direitos e concessão de benefícios, conforme leciona Inocêncio Mártires Coelho (MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 181).

7.7 O autor ensina que esse valor se compõe da necessidade, da adequação e da proporcionalidade em sentido estrito. Para Pedro Lenza (**Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 138), na necessidade, a adoção de restrição de direitos só é legítima se for indispensável ao caso e não for passível de substituição por medida menos gravosa.

7.8 No presente caso, o volume de irregularidades limita-se à parte dos recursos os quais não foi prestado contas. Diante da situação encontrada, a aplicação da multa seria necessária, especialmente em razão do caráter retributivo e preventivo.

7.9 No caso em discussão, o objetivo da penalidade aplicada é punir os responsáveis pelas irregularidades e impedir que, em novos convênios, os mesmos vícios sejam praticados. De forma indireta, as penalidades aplicadas fomentam condutas tecnicamente adequadas e probas nas futuras utilizações de recursos públicos.

7.10 Nesse sentido, espera-se que as multas em pequena medida sejam capazes de cumprir o esperado, como destacado anteriormente.

7.11 A ponderação do valor da multa é tarefa do julgador, cabendo a ele avaliar a gravidade relativa das irregularidades na hora de calcular a dosimetria da pena a ser aplicada.

7.12 Note-se que tal atividade do julgador envolve uma certa margem de discricionariedade. Nesse sentido, as multas, fundadas no artigo 57 da Lei 8.443/1992, parecem razoáveis, sopesando-

se adequadamente as condutas do responsável que ocorreu em débitos de R\$ 25.967,00 em valores históricos, ressaltando-se que quando o responsável é julgado em débito, pode o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao erário, conforme estabelecido no art. 267 do Regimento Interno.

7.13 Assim, o valor apurado do débito, assim como a multa aplicada pelo Tribunal atendem ao princípio da razoabilidade, quando analisadas adequadamente aos subcritérios da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito da pena.

CONCLUSÃO

8. Em face das análises anteriores, conclui-se que:

a) a notificação foi válida, porquanto realizada conforme o disposto no art. 179, inciso II, do RI/TCU e o AR referente ao ofício notificador ter sido encaminhado para o endereço constante da base de dados da Receita Federal do Brasil à época dos fatos (peças 10, 15, 17, 19 e 21), se tratando, ainda, do mesmo endereço declarado pelo próprio responsável;

b) a elaboração da prestação de contas é sempre de responsabilidade do gestor que está em exercício na data definida para sua apresentação, quer ele tenha assinado ou não o termo de convênio, ressaltando-se que a parcela que compõe o débito foi transferida ao conveniente durante a gestão do recorrente;

c) cabe ao responsável a devolução dos valores no caso de ausência de prestação de contas;

d) a multa aplicada pelo Tribunal atende ao princípio da razoabilidade, quando analisadas adequadamente a os subcritérios da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito da pena.

8.1 Assim, os elementos apresentados pelo recorrente não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, devendo-se mantê-la em seus exatos termos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar ao recorrente e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 24 de outubro de 2016.

[assinado eletronicamente]

Andréa Barros Henrique
AUFC – mat. 6569-2