

Processo 031.956/2015-7
Tomada de Contas Especial

Parecer

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atual Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em desfavor do Sr. Abnadab Silveira Leda, ex-prefeito do município de Urbano Santos/MA, em decorrência da impugnação parcial de despesas efetuadas com recursos dos Programas Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), repassados à municipalidade pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) no exercício de 2009.

2. No Tribunal, foram realizadas as citações do município de Urbano Santos e do Sr. Abnadab Silveira Leda, bem como a audiência do ex-prefeito:

a) citações:

a.1) município de Urbano Santos:

2. O débito é decorrente de favorecimento por aplicação irregular, com desvio de finalidade, de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, repassados ao referido município no exercício de 2009, no âmbito dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Proteção Social Básica (PSB). (excerto do ofício à peça 12, p. 1 – grifos nossos)

a.2) Sr. Abnadab Silveira Leda:

2. O débito é decorrente da impugnação de despesas efetuadas com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, repassados ao referido município no exercício de 2009, no âmbito dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Proteção Social Básica (PSB), em virtude de ausência de evidenciação do nexo de causalidade entre os documentos apresentados como comprovação e os respectivos dispêndios. (excerto do ofício à peça 11, p. 1 – grifos nossos)

b) audiência do Sr. Abnadab Silveira Leda:

a) aplicação irregular, com desvio de finalidade e em proveito da municipalidade, de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, repassados ao município no exercício de 2009, no âmbito dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Proteção Social Básica (PSB). (excerto do ofício à peça 10, p. 1 – grifo nosso)

3. Realizadas as citações e a audiência indicadas, somente o município de Urbano Santos apresentou defesa nos autos (peça 18). Os expedientes relativos à citação e à audiência do ex-prefeito foram entregues em seu endereço constante da base CPF, mas não houve resposta (peças 13 e 14).

4. A Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo (Secex/ES) promoveu, por meio da instrução à peça 19 (com pareceres concordantes do escalão dirigente da unidade técnica às peças 20 e 21), o exame da defesa apresentada pelo município e atestou a revelia do gestor municipal.

5. Para a Secex/ES, o município de Urbano Santos não apresentou justificativas aceitáveis para o emprego das verbas oriundas do FNAS com desvio de finalidade, considerando que a maior parte das parcelas de débito se referiam a gastos com “folha de pagamento e/ou INSS” (quadro do parágrafo 15 da instrução à peça 5, p. 5-6).

6. Por considerar que houve o benefício do ente federativo, a unidade instrutiva sugeriu, com base no art. 3º da Decisão Normativa (DN) TCU 57/2004, que as alegações de defesa do município de Urbano Santos fossem rejeitadas e que houvesse sua condenação ao pagamento de diversas parcelas de débito aos cofres do FNAS.

7. Com relação ao Sr. Abnadab Silveira Leda, a Secex/ES propôs que o TCU declarasse sua revelia e que julgasse irregulares suas contas, com a condenação ao pagamento de três parcelas de débito. Além disso, foi sugerida pela unidade técnica a aplicação, ao ex-gestor municipal, de modo concomitante, das sanções previstas no art. 57 e no inciso III do art. 58 da Lei 8.443/1992.

8. O Ministério Público concorda com a análise procedida pela Secex/ES, mas propõe ajustes ao encaminhamento por ela sugerido.

9. Com relação ao Sr. Abnadab Silveira Leda, deve ser declarada sua revelia, com base no § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992, conforme sugerido pela Secex/ES, podendo ser dado prosseguimentos aos autos.

10. Com as devidas vênias, não se mostra condizente com a jurisprudência majoritária da Corte de Contas a aplicação concomitante da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 com aquela indicada no inciso III do art. 58 dessa lei, conforme proposta pela unidade instrutiva ao ex-prefeito (parágrafo 18.4 da instrução à peça 19), tendo em vista a situação concreta verificada neste processo.

11. Os fatos irregulares indicados nos ofícios de citação e audiência, anteriormente transcritos neste parecer, referem-se, na verdade, a apenas uma ocorrência irregular, não sendo, portanto, referentes a situações distintas – o que poderia, por hipótese, dar guarida à proposta de aplicação de multas com fundamentos legais diversos. No sentido de ser possível a aplicação simultânea das sanções previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 quando os fatos motivadores de cada penalidade forem distintos, ver os seguintes acórdãos: 4.342/2018-TCU-2ª Câmara (relatora: Ministra Ana Arraes); 1.592/2017-TCU-1ª Câmara (relator: Ministro Bruno Dantas) e 1.158/2015-TCU-1ª Câmara (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

12. Assim, deve constar do encaminhamento deste processo, a partir do julgamento pela irregularidade das contas e da imputação de débito, apenas a proposta de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica/TCU ao Sr. Abnadab Silveira Leda.

13. Registro que não há que se falar em possível e oportuno descompasso processual, em relação às contas do ente municipal, caso se proceda ao imediato julgamento das contas apenas do ex-prefeito, visto que os fatos irregulares – bem como as decorrentes parcelas de débito – imputados a um e a outro são distintos, a saber:

a) município de Urbano Santos: “favorecimento por aplicação irregular, com desvio de finalidade” (peça 12, p. 1 – grifo nosso);

b) Sr. Abnadab Silveira Leda: “impugnação de despesas efetuadas com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, (...), em virtude de ausência de evidenciação do nexo de causalidade” (peça 11, p. 1 – grifo nosso).

14. É consabido que a prática comumente utilizada na processualística do TCU, em casos como o ora em apreço – em que se propõe conceder novo e improrrogável prazo para que um ou alguns responsáveis recolham a importância devida – é a de diferir o julgamento das contas dos demais responsáveis arrolados na TCE, até que se consume o novel prazo concedido para o recolhimento do débito e se apreciem, de forma definitiva, as contas daquele(s) a quem foi concedida a faculdade processual prevista no § 3º do art. 202 do Regimento Interno/TCU.

15. Sem descurar da validade de ordem pragmática que reveste a providência de postergar o julgamento de mérito das contas de todos os responsáveis para um único momento no tempo,

com vistas a evitar eventual descompasso processual, o entendimento do Ministério Público é o de que se mostra viável, sob a ótica do regular trâmite dos autos, e, principalmente, em homenagem aos princípios da duração razoável do processo, da economia processual e da celeridade da prestação jurisdicional, que se aplique ao feito *sub examine* inovação erigida no direito processual pátrio, a saber, o instituto do julgamento antecipado parcial do mérito, positivado no art. 356 da Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil - CPC).

16. É que, no caso concreto, vislumbra-se a divisibilidade do objeto de controle, sendo as irregularidades atribuídas ao ex-prefeito diferentes daquelas imputadas ao ente municipal, de modo que o fracionamento é medida que pode ser adotada, em via de aplicação supletiva do dispositivo do art. 356 do CPC, e em consonância com o art. 298 do Regimento Interno/TCU, segundo o qual se aplicam subsidiariamente à Corte de Contas as disposições da norma processual vigente, no que couber e desde que compatíveis com a Lei 8.443/1992.

17. Acerca do julgamento antecipado parcial de mérito, convém reproduzir breve passagem do voto proferido pelo Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 666/2015-TCU-Plenário:

87. Por fim, registro que a solução adotada no presente feito guarda consonância com o espírito do novel código de processo civil, aprovado pela Lei 13.105, de 16 de março de 2015 – ainda não vigente –, que, no afã de privilegiar a razoável duração do processo, previu o julgamento antecipado parcial de mérito, quando um ou mais dos pedidos formulados ou parcelas deles mostrar-se incontroverso (art. 356, inciso I).

18. Vale ressaltar que a parte abrangida pelo julgamento antecipado parcial de mérito poderá valer-se normalmente da faculdade processual de recorrer da decisão, na exata extensão da definitividade do julgado, uma vez que a deliberação prolatada é passível de impugnação parcial, à luz do que dispõem o art. 278 e o § 1º do art. 285 do Regimento Interno/TCU:

Art. 278. O relator do recurso apreciará sua admissibilidade e fixará os itens do acórdão sobre os quais ele incide, na hipótese e para os fins do § 1º do art. 285, em prazo a ser definido em ato normativo, após exame preliminar da unidade técnica.

Art. 285 (*omissis*)

§ 1º Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não recorridos não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser constituído processo apartado para prosseguimento da execução das decisões.

19. Sobre a possibilidade de cindir os julgamentos das contas de cada um dos responsáveis arrolados em uma TCE, o Ministro Vital do Rêgo, ao proferir o voto que conduziu o Acórdão 13.578/2016-TCU-2ª Câmara, assim fez consignar:

Por fim, em que pese o risco de eventual descompasso processual, considero que julgar as contas do ex-secretário e conceder novo e improrrogável prazo para o adimplemento do débito ao ente estadual é a solução mais adequada ao presente caso, visto que os fatos geradores do débito imputado ao primeiro responsável diferem-se do fato gerador do débito atribuído ao segundo. Assim, não seria razoável aguardar o fim do prazo do parcelamento da dívida a ser concedido ao ente estatal, que proponho ser estipulado em trinta e seis parcelas, para definir a situação jurídica do [*omissis*].

20. No que se refere ao município de Urbano Santos, embora o Ministério Público concorde com a Secex/ES quanto à impossibilidade de serem acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelo ente federativo, que não logrou êxito em afastar a irregularidade concernente à aplicação dos recursos do FNAS com desvio de finalidade, verifica-se que não é o caso de o TCU “condenar” imediatamente a municipalidade, conforme indicado no parágrafo 18.5 da instrução à peça 19.

21. Considerando que milita em favor da pessoa jurídica de direito público a presunção de boa-fé, decorrente da impossibilidade de sua aferição (vide Acórdãos 7.241/2016 – relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; 5.118/2014 – relator: Ministro Bruno Dantas; e 6.361/2013 – relator: Ministro Valmir Campelo, todos da 1ª Câmara do TCU), será proposta a fixação de novo e improrrogável prazo de quinze dias, com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 12 da Lei 8.443/1992 e dos §§ 2º e 3º do art. 202 do Regimento Interno/TCU, para que o município de Urbano Santos recolha aos cofres do FNAS as quantias indicadas no ofício de citação à peça 12 (p. 3), apenas com atualização monetária.

22. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas da União diverge parcialmente da proposta da Secex/ES, sugerindo o seguinte encaminhamento para esta TCE, em substituição à proposta apresentada no parágrafo 18 da instrução à peça 19:

22.1. declarar a revelia do Sr. Abnadab Silveira Leda, com base no § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992;

22.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo município de Urbano Santos/MA;

22.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c” e § 2º, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, § 5º, alínea “b” e § 6º, alínea “b”, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas do Sr. Abnadab Silveira Leda e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas e acrescidas de juros de mora, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea a, da lei 8.443/92 c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS):

Data	Valor (R\$)
28/12/2009	2.536,84
28/12/2009	759,00
28/12/2009	2.050,00

22.4. aplicar ao Sr. Abnadab Silveira Leda a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, 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/TCU), 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;

22.5. com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 12 da Lei 8.443/1992 e nos §§ 2º e 3º do art. 202 do Regimento Interno/TCU, fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que o Município de Urbano Santos/MA comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das importâncias abaixo relacionadas aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)
10/6/2009	11.750,00
10/6/2009	20.352,36
15/6/2009	19.643,35
19/6/2009	10.630,77
19/6/2009	15.200,00
19/6/2009	4.278,00
10/7/2009	1.989,68
21/7/2009	1.365,00

Data	Valor (R\$)
21/7/2009	5.989,20
12/8/2009	12.100,00
11/9/2009	9.815,00
28/12/2009	7.663,66
28/12/2009	2.509,08
28/12/2009	2.420,88
28/12/2009	775,68
12/8/2009	1.826,65
11/9/2009	1.684,00

22.6. informar ao município de Urbano Santos/MA que a liquidação tempestiva do débito saneará o processo e permitirá que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva e lhe seja dada quitação, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva acarretará o julgamento pela irregularidade das contas do ente federado, com imputação de débito, a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios;

22.7. findo o prazo fixado ao município de Urbano Santos/MA para a devolução dos recursos aplicados com desvio de finalidade, retornar os autos ao gabinete do relator para que seja dado seguimento ao julgamento das contas do município, conforme exposto no subitem anterior;

22.8. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida a ser imputada ao Sr. Abnadab Silveira Leda, caso não atendida a notificação;

22.9. dar ciência da deliberação que vier a ser proferida nesta TCE aos responsáveis, informando-lhes que o relatório e o voto podem ser consultados por meio do endereço eletrônico: www.tcu.gov.br/acordaos, bem como ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as providências que entender cabíveis na esfera de sua competência, em relação ao julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Abnadab Silveira Leda (§ 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992).

Ministério Público, em 25 de Julho de 2018.

Rodrigo Medeiros de Lima
Procurador