

TC-014.974/2014-2

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

Unidades jurisdicionadas: Prefeitura Municipal de Senador La Rocque/MA.

Recorrentes: João de Oliveira Alencar (CPF 044.712.373-49) e João Alves Alencar (CPF 715.081.203-15).

Advogados: Amadeus Pereira da Silva, OAB/MA 4408 e Faustino Costa de Amorim, OAB/MA 5966-A; procuração: peças 56 e 57.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Omissão no dever de prestar contas da 2ª parcela. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Argumentos insuficientes para afastar decisão anterior. conhecimento. Não provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 55) interposto por João de Oliveira Alencar e João Alves Alencar Cícero Ferreira da Silva, contra o Acórdão 4.074/2018-TCU-2ª Câmara (peça 30), sob a relatoria ao Ministra Ana Arraes. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (destacando-se os itens impugnados):

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alínea “a”, 19, 23, inciso III, 26, 28, inciso II, 57 e 93 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, 209, inciso I, 210, 213, 214, inciso III, alínea “a”, 215 a 217 do Regimento Interno c/c os arts. 6º, inciso I e § 3º, inciso I, 18, inciso II, e 19, *caput*, da IN TCU 71/2012 c/c o art. 15 da DN TCU 155/2016, em:

9.1. declarar revêis João de Oliveira Alencar e João Alves Alencar;

9.2. julgar irregulares as suas contas;

9.3. condená-los, solidariamente, ao recolhimento aos cofres da Fundação Nacional de Saúde da quantia de R\$ 22.479,50 (vinte e dois mil, quatrocentos e setenta e nove reais e cinquenta centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora a partir de 4/4/2005 até a data do pagamento;

9.4. aplicar-lhes multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), individualmente, a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;

9.5. fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial;

- 9.8. fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;
- 9.9. alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;
- 9.10. arquivar as contas de João Cruz Cury Rad Neto e Alfredo Nunes da Silva (falecido), sem julgamento de mérito, sem baixa da responsabilidade e sem cancelamento dos débitos, respectivamente, de R\$ 29.973,50 (vinte e nove mil, novecentos e setenta e três reais e cinquenta centavos - valor original de 8/10/2004) e R\$ 22.479,50 (vinte e dois mil, quatrocentos e setenta e nove reais e cinquenta centavos - valor original de 4/4/2005), a cujo pagamento continuarão obrigados para que lhes possa ser dada quitação;
- 9.11. determinar à Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Maranhão que adote providências a seu cargo para recompor o erário, bem como aquelas cabíveis previstas no art. 15 da IN TCU 71/2012, e informe, no relatório de gestão do próximo exercício, as providências adotadas a esse respeito;
- 9.12. dar ciência desta deliberação aos responsáveis e à Fundação Nacional de Saúde.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Fundação Nacional da Saúde (Funasa), em desfavor dos seguintes ex-prefeitos do Município de Senador La Rocque/MA: João Cruz Cury Rad Neto (gestão 2001 a 2004 – peça 3, p. 155), Alfredo Nunes da Silva (gestão de 1º/1/2005 a 7/6/2005 – peça 3, p. 157 c/c peça 2, p. 96), João de Oliveira Alencar (gestão de 8/6/2005 a 14/2/2007 – peça 2, p. 92-93 c/c peça 3, p. 89) e João Alves Alencar (gestão de 15/2/2007 a 31/12/2008 e 2009 a 2012 – peça 3, p. 89 e p. 159), em razão da não aprovação de contas referente à primeira parcela das verbas transferidas, no que concerne ao primeiro gestor, e omissão no dever de prestar contas da segunda parcela, em relação aos demais ex-prefeitos, atinentes aos recursos repassados ao citado ente por força do Convênio 1117/2003 (peça 1, p. 59-77), celebrado entre o Município de Senador La Rocque/MA e a Funasa, que teve por objeto a execução de sistema de abastecimento de água no povoado de Açaizal Grande, conforme Plano de Trabalho à peça 1, p. 11-15.

2.1. Dos recursos federais previstos, foram repassados somente R\$ 52.453,00, em duas parcelas, mediante as ordens bancárias 2004OB904958 e 2005OB902600, emitidas em 8/10/2004 e 4/4/2005 (peça 1, p. 95 e 113), nos valores de R\$ 29.973,50 e R\$ 22.479,50, respectivamente. Constatam dos autos informações de crédito na conta corrente do convênio somente em relação à primeira parcela, o qual se deu em 13/10/2004 (peça 1, p. 185).

2.2. O ajuste vigeu no período de 22/12/2003 a 7/6/2010, conforme cláusula décima primeira do termo de convênio (peça 1, p. 73 c/c p. 59) e sucessivos oito termos aditivos "de ofício" de prorrogação de vigência (peça 1, p. 103, 119, 141, 239, 261, 267, 275 e 281), e previa a apresentação da prestação de contas até 6/8/2010 (até 60 dias após o final da vigência, conforme cláusula terceira do pacto – peça 1, p. 63) (v. também peça 3, p. 149)

2.3. De acordo com a última avaliação emitida pela Funasa antes da instauração da TCE, registradas nos Parecer Financeiro 98/2010, de 28/6/2010, foram detectadas as seguintes irregularidades, que ensejaram a não aprovação das contas (peça 1, p. 303 a 305):

a) saques injustificados na conta específica do convênio, por meio dos cheques 850004 (R\$ 300,00) e 850003 (R\$ 618,00), em 29/12/2004 (peça 1, p. 191);

b) cópia da nota fiscal 129, de 18/10/2004, que não apresentava a liquidação da despesa, nos ditames do art. 63 da Lei 4.320/1964 (peça 1, p. 181);

c) não apresentação de cópias das guias de recolhimento dos tributos municipais e federais incidentes no pagamento da mencionada nota fiscal 129;

d) a área técnica, mediante parecer de 5/5/2010, recomendou a glosa dos recursos repassados, embora houvesse informação de que a execução física do convênio atingira 70,47% (peça 1, p. 289).

2.4. A unidade técnica assinalou que a primeira parcela transferida em 8/10/2001 no âmbito da avença, no valor de R\$ 29.973,50, foi recebida e aplicada no curso do mandato de João Cruz Cury Rad Neto (2001 a 2004) e que este responsável apresentou a prestação de contas, a qual não foi aprovada em razão de informações incorretas em relação à execução da obra e das irregularidades elencadas nos itens “a”, “b” e “c” supramencionados. Contudo, como esse ex-prefeito não integrava o polo passivo de outros processos autuados neste Tribunal, e considerando que o valor atualizado do débito era inferior ao limite de R\$ 100.000,00, a unidade técnica concluiu pelo arquivamento de suas contas, com fundamento nos arts. 6º, inciso I, c/c § 3º, inciso I, e 19, *caput*, da IN TCU 71/2012 c/c os arts. 93 da Lei 8.443/1992, 169, inciso VI, e 213 do Regimento Interno (peça 8).

2.5. A segunda parcela, no valor de R\$ 22.479,50 foi repassada em 4/4/2005, após a gestão de João Cruz Cury Rad Neto, de modo que os demais ex-prefeitos deveriam responder solidariamente por ela. No entanto, foram omissos no dever de prestar contas, o que, juntamente com a não aprovação da prestação de contas referente à primeira parcela, fez com que a Funasa não remetesse o restante do valor pactuado, dando ensejo à paralisação da obra.

2.6. Da mesma maneira que fez em relação a João Cruz Cury Rad Neto, a unidade técnica propôs não realizar a citação de Alfredo Nunes da Silva (gestão de 1º/1/2005 a 7/6/2005), com o conseqüente arquivamento de suas contas, pois não constava como responsável em outros processos autuados no TCU e o valor atualizado do débito que lhe foi imputado não atingiu o limite estipulado na IN/TCU 71/2012.

2.7. Embora a segunda parcela do convênio tenha sido transferida na gestão de Alfredo Nunes da Silva, esse responsável faleceu poucos meses após o início de seu mandato, em 8/6/2005 (peça 2, p. 96), cabendo, assim, ao seu sucessor, João de Oliveira Alencar (gestão 8/6/2005 a 14/2/2007), prestar contas dos recursos e dar seguimento à obra. Apesar de devidamente notificado a respeito da necessidade de regularizar a situação (peça 1, p. 121 e 125 c/c 355 e 357), este último prefeito não tomou providências nesse sentido, o que fez com que a Funasa não liberasse o restante dos recursos.

2.8. Foram emitidas notificações também a João Alves Alencar (gestão de 15/2/2007 a 31/12/2008 e 2009 a 2012), o qual passou um período maior como prefeito, na tentativa de dar solução ao caso, e foi na gestão desse responsável que se instaurou esta TCE (peça 2, p. 14-16 e 18-19).

2.9. No curso do mandato de João de Oliveira Alencar foi impetrada ação civil de reparação de dano c/c improbidade administrativa, e, na gestão de João Alves Alencar, foi realizada representação criminal ao Ministério Público Federal - MPF, ambas em desfavor de João Cruz Cury Rad Neto (peça 2, pp. 126 a 214, e peça 3, pp. 1 a 34).

2.10. Ocorre que a Funasa se posicionou sobre a matéria no sentido de que a referida ação civil

não comprova a adoção de medidas com vistas ao resguardo do erário sendo rejeitada por serem desprovidos de veracidade os fatos alegados na inicial, conforme destacou o juiz de direito em sua decisão. O mesmo ocorreu em relação à representação criminal, “por ter como objeto débito referente à gestão 2005-2008, período em que o representado não mais era o gestor” (peça 3, p. 35).

2.11. Com relação a João de Oliveira Alencar e João Alves Alencar, apesar de o débito relativo à segunda parcela da transferência de recursos não ter atingido o valor mínimo estipulado no art. 6º, inciso I, da IN TCU 71/2012, a unidade técnica entendeu cabível a citação desses responsáveis, tendo em vista que eles também figuravam no polo passivo de outra TCE instaurada pela Funasa (TC 033.544/2014-0). Dessa forma, mostrou-se viável a consolidação de débitos para fins de atendimento ao art. 15 da DN TCU 155/2016.

2.12. Verifica-se, em relação ao TC 033.544/2014-0, que resultou no Acórdão 1.865/2018-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer, por meio do qual João de Oliveira Alencar foi excluído da relação processual (subitem 9.1) e João Alves Alencar teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito de R\$ 89.600,00, a valores históricos, e multa de R\$ 15.000,00. Todavia, como já foi feita a citação válida de João de Oliveira Alencar, não mais se aplicam a seu caso as disposições do art. 6º da IN TCU 71/2012, conforme preceitua o art. 19 do mesmo normativo.

2.13. Regularmente citados (ofícios às peças 12 e 19 e AR às peças 14 e 21), João de Oliveira Alencar e João Alves Alencar não compareceram aos autos e se tornaram revéis, dando-se prosseguimento ao feito, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

2.14. Os pareceres uniformes da unidade técnica foram pela irregularidade das contas, com condenação em débito e aplicação de multa a esses responsáveis.

2.15. O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) manifestou-se contrário à proposta oferecida pela unidade técnica por entender que os gestores João de Oliveira Alencar e João Alves Alencar não deram causa ao prejuízo apurado nos autos, e propôs o arquivamento da TCE sem julgamento do mérito, por ausência de pressupostos para sua constituição e desenvolvimento válido e regular, nos termos do art. 212 do Regimento Interno.

2.16. Em seu voto, a Ministra Relatora Ana Arraes divergiu do MP/TCU, acompanhando a proposta da unidade técnica, de imputação de débito e multa, pois entendeu estarem presentes nestes autos os pressupostos para instauração da TCE, nos termos do art. 5º da IN TCU 71/2012, tendo sido indicados os agentes públicos omissos, quantificado o débito e apontadas as irregularidades e as condutas dos responsáveis.

2.17. Inconformados, os ex-prefeitos interpuseram recurso de reconsideração (peça 55) requerendo a reforma do acórdão no sentido de excluir a condenação solidária ao recolhimento do débito e a aplicação de multa individual.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade contido na peça 61, ratificado pelo Ministro-Relator José Múcio na peça 65, que concluiu pelo conhecimento do recurso (peça 55), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão 4.074/2018-TCU-2ª Câmara em relação ao recorrente João Alves de Alencar, com fundamento nos artigos 277, I, e 278, caput e § 1º, do RI/TCU, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

3.1. O recurso do recorrente João de Oliveira Alencar (peça 55) não foi admitido pelo Ministro Relator por ser intempestivo, porém, sem prejuízo de que lhe aproveite o recurso de João de Oliveira Alencar em relação às circunstâncias objetivas, não aproveitando no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal, nos termos do art. 281, do RI/TCU.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso a seguinte questão:

a) se houve omissão dos ex-prefeitos João de Oliveira Alencar e João Alves Alencar no dever de prestar contas da segunda parcela do Convênio 1117/2003 (peça 55, p. 2).

5. Se houve omissão dos ex-prefeitos João de Oliveira Alencar e João Alves Alencar no dever de prestar contas da segunda parcela do Convênio 1117/2003 (peça 55, p. 2).

5.1. Defende-se no recurso que não houve omissão dos ex-prefeitos João de Oliveira Alencar e João Alves Alencar no dever de prestar contas da segunda parcela do Convênio 1117/2003, com base nos seguintes argumentos:

a) as parcelas dos recursos públicos referentes ao referido Convênio 1.117/2003 não foram repassadas nem gastas durante gestão dos recorrentes, mas sim sob a responsabilidade de João Cruz Cury Rad Neto e Alfredo Nunes da Silva, que os antecederam;

b) os recorrentes não ordenaram despesas a serem pagas com os recursos públicos do aludido convênio, tampouco tiveram acesso a documentação necessária para fins de apresentação da prestação de contas.

Análise

5.2. A tese dos recorrentes não está correta, como será demonstrado.

5.3. O Convênio teve como signatário o Município de Senador La Rocque/MA, dos quais foram representantes os seguintes prefeitos:

Município de Senador La Rocque/MA – Convênio 1117/2003

Prefeito	Gestão	Aportes	Data
João Cruz Cury Rad Neto	2001 a 2004 (peça 3, p. 155)	R\$ 29.973, 50	8/10/2004 (peça 1, p. 95)
Alfredo Nunes da Silva	1/1 a 7/6/2005 (peça 3, p. 157 c 2, p. 96)	R\$ 22.479,50	4/4/2005 (peça 1, p. 113)
João de Oliveira Alencar	8/6/2005 a 14/2/2007 – peça 2, p. 92-93 c/c peça 3, p. 89)	-	-
João Alves Alencar	15/2/2007 a 31/12/2008 e 2009 a 2012 – peça 3, p. 89 e p. 159)	-	-

5.4. O Convênio 1117/2003 vigeu no período de 22/12/2003 a 7/6/2010, conforme cláusula

décima primeira do termo de convênio (peça 1, p. 73 c/c p. 59) e sucessivos oito termos aditivos "de ofício" de prorrogação de vigência (peça 1, p. 103, 119, 141, 239, 261, 267, 275 e 281), e previa a apresentação da prestação de contas até 6/8/2010 (até 60 dias após o final da vigência, conforme cláusula terceira do pacto – peça 1, p. 63).

5.5. Os recorrentes foram responsabilizados pela omissão no dever de prestar contas referente à 2ª Parcela dos recursos transferidos por força do Convênio 1117/2003 (peça 8, p.10), o que ocasionou o não prosseguimento dos demais repasses e a não conclusão do objeto, em desconformidade com a Súmula TCU 230, com os princípios da eficiência e da continuidade administrativa e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1296/2016, relatoria do Ministro Bruno Dantas, 956/2011, ambos da relatoria do Ministro José Múcio, e 6295/2010, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, todos da 1ª Câmara.

5.6. No caso, a responsabilidade recai para João de Oliveira Alencar pois permaneceu inerte com relação aos recursos repassados durante sua gestão, na qual estava ainda vigente o Convênio 1117/2003. Além disso, há farta jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que fica caracterizada a responsabilidade do prefeito sucessor quando, com recursos garantidos para tal, não retomar obra iniciada e não acabada pelo seu antecessor, por implicar desperdício de recursos públicos e contrariar o princípio da continuidade administrativa (Acórdãos 885/2018-TCU-2ª Câmara, da relatoria da Ministra Ana Arraes, 4828/2018-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz e 6363/2017-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer).

5.7. Aliás, a situação delineada nestes autos é similar à enfrentada pelo Tribunal no Acórdão 6363/2017-TCU-2ª Câmara, anteriormente referido, de cujo voto condutor se extrai o seguinte excerto:

13. Os dois prefeitos sucessores descumpriram, a um só tempo, dois princípios. Foi inobservado o princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput, da CF/1988), na medida em que deixaram de dar andamento às obras para concluir a construção das ciclovias e dos passeios públicos, ocasionando a inutilidade da parte executada. Tal conduta revela, no mínimo, despreparo e falta de zelo para lidar com a coisa pública e com os escassos recursos financeiros disponibilizados para cumprimento do objeto avençado. De igual modo, desprezaram o princípio da continuidade administrativa. A propósito, esse princípio tem gerado debates neste Tribunal, principalmente quando, em casos semelhantes ao ora tratado, se constata que a inutilidade do objeto pactuado decorre da falta de ações devidas por parte do gestor sucessor. Como se verifica nos Acórdãos 2.295/2014 – Plenário e 10.968/2015 – 2ª Câmara, a inércia administrativa atrai para o prefeito sucessor a responsabilidade pelo prejuízo ao erário, pois ele tem obrigação de encerrar a execução de empreendimento iniciado na gestão anterior, em respeito ao princípio da continuidade administrativa, sempre visando ao interesse público.

5.8. Com relação ao ex-prefeito, João Alves Alencar, verifica-se que sua responsabilização decorre da omissão no dever de prestar contas final do Convênio 1117/2003, porquanto, além de a vigência do ajuste perdurar em sua gestão, o prazo para apresentação da prestação de contas - 6/8/2010 (até 60 dias após o final da vigência, conforme cláusula terceira do pacto – peça 1, p. 63) também adentrou o interregno temporal do seu mandato.

5.9. Nesse caso, aplica-se a Súmula TCU 230/1994 que obriga o prefeito sucessor a apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, ou adotar as medidas legais visando a proteção do patrimônio público, o que não foi feito (Acórdão 851/2017-TCU-Plenário – relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, 2212/2016-TCU-1ª Câmara, relatoria do Ministro Weder de



Oliveira, 3912/2016-TCU-1ª Câmara, relatoria do Ministro Bruno Dantas, 503/2016-TCU-2ª Câmara e 9.809/2015-TCU-2ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer).

5.10. Quanto ao argumento de não acesso à documentação inerente ao Convênio, 1117/2003, os recorrentes não trouxeram aos autos elementos que comprovassem essa impossibilidade. Além disso, a Súmula 230 estabelece que o prefeito sucessor deve adotar as medidas legais visando o resguardo do patrimônio público com a instauração da TCE, sob pena de corresponsabilidade.

5.11. No presente convênio, verificou-se que o recorrente João de Oliveira Alencar impetrou Ação Civil de Reparação de Dano c/c Improbidade Administrativa (ainda no curso do seu mandato), além de representação criminal junto ao Ministério Público Federal (interposta no mandato do Sr. João Alves Alencar), ambas em desfavor do Sr. João Cruz Cury Rad Neto (peça 2, p. 126-214, e peça 3, p. 1-34).

5.12. Ocorre que a Funasa posicionou-se sobre a matéria (peça 3, p. 35) na esteira de que a referida Ação Civil não é válida para comprovar a adoção de medidas de resguardo do erário, uma vez que foi rejeitada pela Justiça (peça 3, p. 23-25), e igualmente em relação à aludida representação criminal, porquanto o débito refere-se à gestão 2005-2008, período em que o representado João Cruz não mais era prefeito municipal.

5.13. Registre-se que, como mandatários do Município Senador La Rocque/MA, o fato de os aportes do Convênio 1117/2003 não terem sido ordenados ou gastos em suas respectivas gestões, não implica a desobrigação no dever de prestar contas dos recursos recebidos pelo referido município.

5.14. Assim, contata-se que os ex-prefeitos João de Oliveira Alencar e João Alves Alencar foram omissos no dever de prestar contas da segunda parcela do Convênio 1117/2003, não havendo elementos que justifiquem a reforma do acórdão recorrido.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que os recorrentes foram omissos no dever de prestar contas da 2ª parcela do Convênio 1117/2003, razão pela qual subsiste a sua responsabilidade, devendo a condenação e multa serem mantidas.

6.1. Com base nessas conclusões propõe-se o não provimento do recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, ao Ministério do Turismo, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão e demais interessados.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 20 de novembro de 2018.

[assinado eletronicamente]
Mônica Maria Torquato Villar
AUFC – mat. 6468-8