



**TC 028.913/2017-5**

**Tipo:** Tomada de contas especial

**Unidade jurisdicionada:** prefeitura do Município de Monsenhor Tabosa/CE (CNPJ 07.693.989/0001-05).

**Responsável:** Francisco Jeová Sousa Cavalcante (CPF 916.977.603-25), prefeito do Município de Monsenhor Tabosa/CE, no período de 1/1/2013 a 31/12/2016.

**Advogado constituído nos autos:** Raimundo Augusto Fernandes Neto e Esio Rios Lousada Neto.

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** preliminar.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, em desfavor do Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante (CPF 916.977.603-25), prefeito do Município de Monsenhor Tabosa/CE, no período de 1/1/2013 a 31/12/2016, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 760347/2011 (peça 1, p. 79-91, 93, 95-97, 121-123 e 139-141), firmado entre o Incra e a prefeitura do Município de Monsenhor Tabosa/CE, e que tinha por objeto a execução de obras de infraestrutura compostas pela recuperação de um açude, no PA Curitiba, localizado no Município de Monsenhor Tabosa/CE, para beneficiar treze famílias, conforme Plano de Trabalho (peça 1, p. 21-43), em razão de não ter sido apresentada a prestação de contas dos recursos recebidos.

## HISTÓRICO

2. O convênio foi firmado no valor de R\$ 266.733,68 à conta do concedente e R\$ 5.443,54 a título de contrapartida. Teve vigência de 30/12/2011 a 22/4/2013 (peça 1, p. 79-91 e 139-141). Foram liberados R\$ 266.733,68 mediante a Ordem Bancária 2012OB800865, de 28/5/2012, conforme consta à peça 2, p. 18.

3. Embora não conste dos autos que o objeto do convênio tenha sido fiscalizado pelo concedente, foi emitido documento intitulado Informação Técnica 002/2016 - Equipe Gestora de Infraestrutura, datado de 19/7/2016 (peça 2, p. 104), contendo manifestação técnica quanto à execução da obra objeto do convênio, por meio da qual foi informado que a obra não havia sido executada pela prefeitura de Monsenhor Tabosa/CE, estando o convênio expirado desde 22/4/2013, prejudicando sensivelmente a regularidade no abastecimento de água nas localidades em sua área de abrangência, sobretudo a população do assentamento Curitiba.

4. O Francisco Jeová Sousa Cavalcante foi notificado pelo Incra (peça 2, p. 32-46 e 50), para que recolhesse o valor do débito. Em razão do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se TCE (peça 2, p. 142-170), tendo sido imputado débito histórico de R\$ 266.733,68, de responsabilidade do Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante e do Município de Monsenhor Tabosa/CE, em razão da não apresentação da prestação de contas final dos recursos recebidos por meio do convênio.



5. Consta à peça 2, p. 182-183, que a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República sugeriu a devolução do Processo 54130.000321/2016-23 à Superintendência Regional do Inbra no Estado do Ceará para que fossem reexaminados os aspectos motivadores da abertura do processo de TCE, uma vez que não constou dos autos referência ao Sr. José Araújo Souto, ex-prefeito do Município de Monsenhor Tabosa/CE na gestão 2009-2012, nem as respectivas diligências a ele endereçadas, no sentido de ter assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa, nos termos do inciso LV do art. 5º da Constituição Federal, em razão dos seguintes fatos:

- a) o Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante solicitou à Superintendência Regional do Inbra/CE a instauração de TCE, devido à má gestão do convênio por parte do ex-prefeito, Sr. José Araújo Souto;
- b) o Sr. Francisco encaminhou cópia de Ação de Ressarcimento e de *Notitia Criminis*, protocoladas em 22/8/2013 junto ao Poder Judiciário Municipal e ao Ministério Público Federal no Estado do Ceará, respectivamente, requerendo que fossem adotados procedimentos de reparação de danos e de representação contra o Sr. José Araújo Souto, por ocorrência de diversas irregularidades, além de ausência de documentação pertencente ao município; e
- c) não constam dos autos informações no sentido de responsabilização do Sr. José Araújo Souto, tendo em vista que a avença foi assinada em 29/12/2011, durante a vigência de seu mandato, e que não houve execução do objeto do convênio nem providências para o ressarcimento dos recursos repassados.

6. Embora a ação impetrada contra o Sr. José Araújo Souto não tenha obtido êxito, sendo julgada improcedente (peça 2, p. 102 e 114), tal iniciativa acarretou a concessão de liminar por parte do MPF/CE, bloqueando parte das receitas do município para pagamento de remuneração dos servidores municipais (peça 2, p. 225-231, e peça 3, p. 1-24), em 4/12/2012 (peça 3, p. 62).

7. Posteriormente foi elaborado Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 3, p. 66-104), tendo sido informado que:

- a) após leitura e análise dos documentos que integram o Processo 54130.00321/2016-23, foram constatadas algumas impropriedades que ocasionaram prejuízo ao erário, com base nos relatos que compunham o processo. Embora o Município tivesse impetrado ação judicial contra o ex-prefeito alegando ser ele o responsável pela prestação de contas, consta à peça 2, p. 114, extrato da ação judicial concluindo pela improcedência da ação. Dessa forma, o motivo para instauração da TCE resulta da não apresentação da prestação de contas;
- b) em relação à notificação INCRA/SR02/Nº 13/2016, de 13/12/2016, recebida em 21/12/2016 pelo Sr. José Araújo Souto, em estrito atendimento à Nota Técnica 125/2016/CGAC/CISET/SG/PR, foi concedido prazo para que ele apresentasse contrarrazões, tendo apresentado em 4/1/2017 explicações e justificativas em relação ao débito que lhe foi imputado. Na oportunidade manteve-se o entendimento inicial sobre a não imputação do débito, baseando-se na ação judicial julgada improcedente;
- c) a prestação de contas deveria ocorrer no período de trinta dias após o prazo de vigência, ou seja, 21/5/2013, cabendo ao novo gestor, Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante, recolher os recursos repassados e não utilizados para execução do convênio; e
- d) o prejuízo foi de R\$ 266.733,68, de responsabilidade do Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante, em razão da não apresentação da prestação de contas final dos recursos recebidos por meio do convênio.

8. A Secretaria de Controle Interno/PR (peça 3, p. 115-117), atestou a existência de elementos fáticos e jurídicos que indicaram a omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos pela prefeitura. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (peça 3, p. 118-121 e 124), o processo foi remetido a esse Tribunal.



9. Na instrução inicial (peça 12), analisando-se os documentos dos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência do Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante (CPF 916.977.603-25), prefeito Municipal de Monsenhor Tabosa/CE, no período de 1/1/2013 a 31/12/2016. Abaixo constam as informações necessárias à caracterização da irregularidade (citação) e as razões para a realização da audiência.

#### Da citação

**Qualificação do responsável:** Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante (CPF 916.977.603-25), prefeito do Município de Monsenhor Tabosa/CE, no período de 1/1/2013 a 31/12/2016.

**Irregularidade:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do Convênio 760347/2011, em razão da omissão no dever de prestar contas, cujo prazo para apresentação expirou no dia 22/5/2013.

**Dispositivos violados:** parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 145 do Decreto 93.872/1986; art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e Cláusula Décima Quarta do Termo de Convênio.

#### Quantificação do débito:

Valor original	Data da ocorrência	Débito/crédito
R\$ 266.733,68	28/5/2012	Débito

Valor total do débito atualizado até 6/6/2018: R\$ 381.749,24.

**Cofre para recolhimento:** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

**Conduta:** não comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos por meio do Convênio 760347/2011, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos recebidos, cujo prazo para apresentação expirou no dia 22/5/2013.

**Nexo de causalidade:** a omissão no dever de prestar contas dos repassados por meio do Convênio 760347/2011, pactuado entre o Incra e a Prefeitura do Município de Monsenhor Tabosa/CE, resultou na presunção de utilização indevida dos recursos federais.

**Culpabilidade:** a conduta omissiva do Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante é reprovável, posto que na qualidade de prefeito à época dos fatos, estava ciente de suas atribuições como chefe do poder executivo municipal, principalmente no que se refere à obrigatoriedade de apresentar a prestação de contas que permitisse a comprovação de que o objeto do Convênio 760347/2011 foi construído utilizando-se os recursos repassados pelo Incra para tal finalidade.

#### Da audiência

**Irregularidade:** não cumprimento do prazo estipulado para a prestação de contas dos recursos recebidos por meio do Convênio 760347/2011, em razão da omissão no dever de prestar contas, cujo prazo para apresentação expirou no dia 22/5/2013.

**Conduta:** descumprir o prazo estipulado para prestação de contas dos valores transferidos por meio do Convênio 760347/2011, em razão da omissão no dever de prestar contas, cujo prazo para apresentação expirou no dia 22/5/2013.

**Dispositivos violados:** parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 145 do Decreto 93.872/1986; art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e Cláusula Décima Quarta do Termo de Convênio.

10. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 11) foi efetuada a citação e



audiência do Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante. O responsável foi devidamente citado e foi feita audiência por meio do Ofício 295/2018 (peça 12), o qual foi devidamente recebido conforme Aviso de Recebimento (peça 15).

11. Consta dos autos as alegações de defesa apresentadas pelo responsável (peça 14).

### **EXAME TÉCNICO**

12. Passa-se a seguir a descrever os argumentos apresentados nas alegações de defesa da responsável seguido da análise.

#### **Argumento**

13. Alega que os recursos foram repassados na gestão do ex-prefeito, Sr. José Araújo Souto, que não executou a obra e deixou que os recursos fossem bloqueados e utilizados pelo Poder Judiciário local para realizar pagamento dos salários atrasados dos servidores municipais, considerando o ingresso de Ação Civil Pública impetrada em meados de 2012 pelo Ministério Público Estadual em desfavor do município, resultando com isso na utilização dos recursos do convênio em finalidade diversa da pactuada convênio.

14. Relata que não dispõe dos documentos necessários, relativos à prestação de contas, mas que ajuizou Ação de Ressarcimento e de Representação Criminal contra o Sr. José Araújo Souto, protocoladas em agosto de 2013 junto ao Poder Judiciário municipal e ao Ministério Público Federal no Estado do Ceará, respectivamente, em razão de diversas irregularidades constatadas e da ausência de documentação pertencente ao município. Notícia que solicitou ao Inbra a abertura de tomada de contas especial em desfavor do ex-prefeito devido à má gestão do convênio.

15. Segundo o responsável, não deve ser-lhe imputada responsabilidade embora a Ação de Ressarcimento tenha sido julgada improcedente, pois tal circunstância independe do elemento volitivo.

#### **Análise**

16. Destaca-se, de início, que não cabe responsabilizar o Sr. José Araújo Souto, prefeito do Município de Monsenhor Tabosa/CE, na gestão 2009-2012, pois embora o convênio tenha sido firmado durante sua gestão e os recursos do convênio tenham sido liberados em 28/5/2012 (peça 2, p. 18), o valor repassado foi bloqueado em 4/12/2012 (peça 3, p. 62) e a vigência do convênio se estendeu até 22/4/2013 (peça 1, p. 139-141), na gestão do Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante, prefeito que o sucedeu.

17. As alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante para justificar a não devolução dos recursos, qual seja, bloqueio dos recursos por ordem judicial, não lhe socorrem, pois conforme consta no preâmbulo do termo de convênio (peça 1, p. 79), o conveniente estava sujeito às disposições previstas na Portaria Interministerial /MP/MF/MCT 127/2008. Nesse sentido, aplica-se ao presente caso o art. 39 do citado normativo:

Art. 39. O convênio ou contrato de repasse deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:

(...)

IV - utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento (...);

18. O ponto acima transcrito reflete exatamente o que ocorreu neste caso concreto, pois ainda que para cumprir determinação judicial, os recursos da conta específica do convênio foram utilizados “em finalidade diversa do objeto conveniado”.



19. Considerada essa circunstância, apresenta-se de maneira singela a alegação de que o convênio não foi executado simplesmente porque os recursos para esse fim foram bloqueados por autorização judicial.
20. No caso, a conduta diversa exigível seria a obtenção dos recursos necessários ou para devolução ao órgão concedente (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) ou para execução do objeto do convênio.
21. Cumpre informar que todos os documentos dos autos foram analisados, mas tal providência não contribuiu para justificar a irregularidade que deu causa à imputação do débito.
22. As alegações de defesa, assim, não elidem as irregularidades apontadas.
23. Constata-se, entretanto, que o bloqueio judicial foi promovido para assegurar o pagamento de obrigações do município, beneficiando a sociedade local, contribuindo assim para frustrar a consecução do objeto do convênio. Portanto, considerando que o responsável não se beneficiou da utilização indevida dos recursos, não cabe imputar-lhe débito.
24. Todavia, mostra-se pertinente julgar irregulares as contas do responsável, nos termos do art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/92, em razão de não ter adotado as providências necessárias no sentido de obter os recursos necessários para devolução ao órgão concedente (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) ou execução do objeto do Convênio 760347/2011, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992.
25. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, não ocorreu a prescrição, uma vez que o prazo final para apresentação da prestação de contas ocorreu em 22/5/2013 e o ato que ordenou a audiência ocorreu em 3/7/2018.
26. Considerando o desvio de finalidade na utilização dos recursos do convênio (decorrente do bloqueio de parte das receitas do município para pagamento de remuneração dos servidores municipais), faz-se necessária a realização de citação do Município de Monsenhor Tabosa/CE, na pessoa de seu representante legal, a fim de que apresente alegações de defesa em relação a esse fato.
27. Abaixo, constam as informações necessárias à caracterização da irregularidade.

**Qualificação do responsável:** Município de Monsenhor Tabosa/CE (CNPJ 07.693.989/0001-05)

**Irregularidade:** desvio de finalidade dos recursos recebidos por força do Convênio 760347/2011, em razão de sua utilização para pagamento de remuneração dos servidores municipais.

**Dispositivos violados:** parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 145 do Decreto 93.872/1986; art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e Cláusula Décima Quarta do termo de convênio.

**Quantificação do débito:**

Valor original	Data da ocorrência	Débito/crédito
R\$ 266.733,68	28/5/2012	Débito

Valor total do débito atualizado até 29/1/2019: R\$ 392.445,26

**Cofre para recolhimento:** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá).



**Conduta:** desviar de finalidade os recursos recebidos por meio do Convênio 760347/2011, em razão de sua utilização para pagamento de remuneração dos servidores municipais.

**Nexo de causalidade:** a utilização dos recursos repassados por meio do Convênio 760347/2011, pactuado entre o Incra e a prefeitura do Município de Monsenhor Tabosa/CE, para pagamento de remuneração dos servidores municipais, com desvio de finalidade, resultou no emprego indevido dos recursos federais e, conseqüentemente, prejuízo ao erário.

28. Cumpre informar que a proposta de que trata o item 24 da presente instrução deverá ser sugerida após a realização de citação do município.

29. Informa-se que foram encontrados débitos imputáveis ao responsável em outros processos em tramitação no Tribunal (TC 018.424/2015-5).

### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

30. Informa-se que há delegação de competência do relator deste feito, Ministro Bruno Dantas, para a **citação** proposta, nos termos do art. 1º, inc. II, da Portaria-MIN-BD Nº 1, de 22/8/2014.

### CONCLUSÃO

31. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” (itens 12 a 27) permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade do Município de Monsenhor Tabosa/CE (CNPJ 07.693.989/0001-05) decorrente do desvio de finalidade na utilização dos recursos do convênio. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) realizar a citação do Município de Monsenhor Tabosa/CE (CNPJ 07.693.989/0001-05), na pessoa de seu representante legal, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência das irregularidades descritas abaixo:

Valor original	Data da ocorrência	Débito/crédito
R\$ 266.733,68	28/5/2012	Débito

Valor total do débito atualizado até 29/1/2018: R\$ 392.445,26.

**Irregularidade:** desvio de finalidade dos recursos recebidos por força do Convênio 760347/2011, em razão de sua utilização para pagamento de remuneração dos servidores municipais.

**Dispositivos violados:** parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal; art. 145 do Decreto 93.872/1986; art. 56 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 127/2008 e Cláusula Décima Quarta do termo de convênio.

**Cofre para recolhimento:** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

**Conduta:** desviar de finalidade os recursos recebidos por meio do Convênio 760347/2011, em razão de sua utilização para pagamento de remuneração dos servidores



municipais.

**Nexo de causalidade:** a utilização dos repassados por meio do Convênio 760347/2011, pactuado entre o Incra e a prefeitura do Município de Monsenhor Tabosa/CE, para pagamento de remuneração dos servidores municipais, com desvio de finalidade, resultou no emprego indevido dos recursos federais e, conseqüentemente, prejuízo ao erário.

Secex-TCE/D3, em 29/1/2019.

(Assinado eletronicamente)

Venilson Miranda Grijó

AUFC - Mat. 5697-9



ANEXO  
MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Irregularidade	Responsável	Período de Gestão	Conduta	Nexo de Causalidade
Desvio de finalidade dos recursos recebidos por força do Convênio 760347/2011, em razão de sua utilização para pagamento de remuneração dos servidores municipais.	Município de Monsenhor Tabosa/CE (CNPJ 07.693.989/0001-05)	-----	Desviar de finalidade os recursos recebidos por meio do Convênio 760347/2011, em razão de sua utilização para pagamento de remuneração dos servidores municipais.	A utilização dos recursos recebidos por meio do Convênio 760347/2011, pactuado entre o Incra e a prefeitura do Município de Monsenhor Tabosa/CE, para pagamento de remuneração dos servidores municipais, com desvio de finalidade, resultou no emprego indevido dos recursos federais e, consequentemente, prejuízo ao erário.

Irregularidade	Responsável	Período de Gestão	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não ter adotado as providências necessárias no sentido de obter os recursos necessários para devolução ao órgão concedente (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) ou execução do objeto do Convênio 760347/2011.	Francisco Jeová Sousa Cavalcante (CPF 916.977.603-25), prefeito Municipal de Monsenhor Tabosa/CE	1/1/2013 a 31/12/2020.	Deixar de adotar as providências necessárias no sentido de obter os recursos necessários para devolução ao órgão concedente (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) ou execução do objeto do Convênio 760347/2011.	A não adoção das providências necessárias no sentido de obter os recursos necessários para devolução ao órgão concedente (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) ou execução do objeto do Convênio 760347/2011,	A conduta omissiva do Sr. Francisco Jeová Sousa Cavalcante é reprovável, posto que na qualidade de prefeito à época dos fatos, estava ciente de suas atribuições como chefe do poder executivo municipal, principalmente no que se refere à obrigatoriedade



				resultou em injustificado dano ao erário.	e de obter os recursos necessários para devolução ao órgão concedente (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) ou execução do objeto do Convênio 760347/2011.
--	--	--	--	---	--