



Processo TC-002.272/2005-0 (c/ 23 volumes e 2 anexos)
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da tomada de contas especial instaurada em cumprimento à Decisão 1.024/2001 – Plenário, em razão de irregularidades relativas aos Convênios MPAS/SAS 33/1996 (Siafi 300705) e 75/1996 (Siafi 304768), celebrados pela União com o Estado de Rondônia, cujos objetos eram, respectivamente, executar “*programas assistenciais de ação continuada apoiados pela União, a serem desenvolvidos pelo Estado, Municípios e entidades assistenciais ...*” e “*fomentar programas e serviços socioeducativos para crianças e adolescentes carentes, visando ao seu desenvolvimento integral, inclusão, permanência e sucesso escolar e integração na família e na comunidade ...*” (fls. 31/69, 70/94, 104/7 e 126/9, v.p., 529/35 e 537/47, v.2).

No âmbito deste Tribunal, a Secex/RO promoveu a citação solidária do Estado de Rondônia e do sr. Josias Muniz de Almeida, ex-Secretário de Estado do Trabalho e Promoção Social/RO¹ (gestão 1997/2000 – fls. 4021, item 1, e 4023, item 4.2.1, v.23), tendo em vista a ausência de prestação de contas dos seguintes convênios (fls. 3366/70, v.19, 4003, 4010 e 4015, v.23):

| Valor (em R\$) | Convênio MPAS de origem (fls. 422/4, v. 2) | Data de referência | Origem dos débitos |
|----------------|--|--------------------|--|
| 6.480,90 | 33/1996 | 22.3.1996 | Subconvênio 24/1996 - P.M. de Ji-Paraná |
| 4.401,52 | 75/1996 | 20.8.1996 | Subconvênio 30/1996 - Sociedade Creche Escola Beneficente Santa Izabel |
| 2.118,00 | 75/1996 | 20.8.1996 | Subconvênio 40/1996 - Associação dos Moradores do Bairro Cidade do Lobo |
| 31.250,00 | 75/1996 | 20.8.1996 | Subconvênio 127/1996 - Associação de meninos e meninas trabalhadores de Cerejeiras |
| 8.013,60 | 75/1996 | 20.8.1996 | Subconvênio 44/1996 - Associação dos Moradores do Bairro Cidade do Lobo |
| 7.390,12 | 75/1996 | 20.8.1996 | Subconvênio 88/1996 - P.M. de Ji-Paraná |
| 6.099,84 | 33/1996 | 22.3.1996 | Subconvênio 61/1996 - Associação dos Moradores do Bairro Nova Vilhena |

As defesas aduzidas foram juntadas às fls. 3376/88, 3392 e seguintes, v.20, e 7/27, anexo 2, acompanhadas de farta documentação.

A 7ª Secex, unidade encarregada da derradeira instrução do feito (fl. 4005, v.23), observa que “*as parcelas tidas como irregulares (...) têm pouca representatividade, ante a totalidade dos recursos transferidos por meio dos convênios que deram origem a esta TCE (Convênio 33/1996: R\$ 3.621.434,38, fls. 31/8; Convênio 75/1996: R\$ 990.000,00, fls. 70/9, v. 1. valores originais)*” (fl. 4032, item 5.5, v.23), e propõe, em pareceres uniformes (fls. 4021/34, v.23):

¹ Em verdade, ex-Secretário do Trabalho e Ação Social de Rondônia (fl. 3388, v.20).



“I – acolher, em parte, as alegações de defesa apresentadas pelo sr. Josias Muniz de Almeida e pelo Estado de Rondônia;

II – com fulcro nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso II, da Lei 8.443/1992, julgar **regulares com ressalvas** as contas do sr. **Josias Muniz de Almeida**, CPF 172.245.514-49, ex-Secretário de Trabalho e Promoção Social do Estado de Rondônia, dando-lhe a devida quitação;

III – remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do voto e relatório que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Rondônia e ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para as ações que entenderem cabíveis;

IV – encaminhar os documentos juntados pela Faser [Fundação de Assistência Social do Estado de Rondônia²] (Ofício 973/2006, fl. 3392 e seguintes, vol. 20), que dizem respeito aos dois convênios celebrados com a União sob os nºs 33/1996 e 75/1996, relativamente às suas execuções a partir de maio de 1999, para o sucessor do Ministério da Previdência e Assistência Social, para que este proceda à juntada destes às eventuais prestações de contas já apresentadas e para as devidas análises por parte do concedente.”

Com as vênias de estilo, dissente o Ministério Público, em parte, da proposição da 7ª Secex.

II

A unidade técnica propõe o acolhimento das alegações de defesa do Estado de Rondônia, “*em razão do incêndio ocorrido nas dependências da Secretaria de Ação Social, que impossibilita a comprovação da ausência de prestação de contas dos subconvenientes*” (fls. 4032, item 5.3, v.1, 9 e 12/5, anexo 2).

De fato, a defesa deve ser acolhida, mas por motivo distinto.

A citação do ente federativo e a não citação dos dirigentes dos subconvenientes tiveram por base as seguintes ponderações da Secex/RO (fls. 3345/6, v.19):

“Visando à maior objetividade na condução deste feito, colhendo-se a necessária economia processual, e considerando o disposto pelos arts. 1º e 2º da Instrução Normativa 57, de 5.5.2004³, propugna-se que a citação seja feita também ao ente político envolvido, na pessoa do seu representante legal, solidariamente ao agente público responsável pela irregularidade, qual seja, o então Secretário de Estado do Trabalho e Promoção Social, Senhor Josias Moniz [Muniz] de Almeida.

² Segundo consta dos autos, a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social de Rondônia - Setas/RO foi extinta em 31.1.2000 e suas atividades, no tocante à área social, foram absorvidas pela Fundação de Assistência Social do Estado de Rondônia - Faser (fls. 3731, v.21, e 3881, v.22). A Faser foi extinta em dezembro de 2007 e sucedida pela Secretaria de Estado de Assistência Social (fl. 8, anexo 2).

³ “Art. 1º Nos processos de tomadas de contas especiais relativos a transferências de recursos públicos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou a entidades de sua administração, as unidades técnico-executivas competentes verificarão se existem indícios de que esses entes da federação se beneficiaram com a aplicação irregular dos recursos.

Art. 2º Configurada a hipótese de que trata o artigo anterior, a unidade técnico-executiva proporá que a citação seja feita também ao ente político envolvido, na pessoa do seu representante legal, solidariamente com o agente público responsável pela irregularidade.”



Destarte, ao Estado de Rondônia, caso condenado ao ressarcimento, ficará subrogado dos respectivos direitos, de molde a que poderá, a seu juízo, promover as medidas cabíveis, daí nosso entendimento de que o potencial ressarcimento à pessoa jurídica de direito público implicaria o benefício⁴ exigido pela norma invocada, em que pese diferido no tempo.

Quanto aos terceiros, inclusive gestores municipais, deixamos de promover o respectivo chamamento ‘por não serem signatários do convênio firmado pela União (...). Assim, a teor do Enunciado da Súmula 187, não é adequada a sua inclusão no pólo passivo da presente TCE, por não estar configurada a existência de conluio com os servidores das entidades convenente e/ou concedente’ (excerto do Voto do Auditor Marcos Bemquerer Costa, no Acórdão 1.914, Sessão da Primeira Câmara de 5.9.2005).”

No caso, não há indícios de que o Estado de Rondônia tenha-se beneficiado com a aplicação dos recursos federais, haja vista, especialmente, a natureza jurídica da irregularidade versada no presente processo, qual seja, a omissão no dever de prestar contas de parcelas de recursos atinentes aos Convênios MPAS/SAS 33/1996 e 75/1996.

III

A defesa do sr. Josias Muniz de Almeida (fls. 3376/88 e respectiva documentação, v.20) não deve ser acolhida por este Tribunal.

A esse respeito, em favor do responsável, a 7ª Secretaria pondera que (fls. 4026/9, v.23):

“4.2.2.8 Consta às fls. 972, v. 5, Parecer Técnico da Diretora da Divisão de Serviços Especiais/DSE Assist. Social 15ª Região [da Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social], sr.^a Antônia Gonçalves Novaes, no qual informa que as prefeituras e entidades conveniadas com a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social – Setas operacionalizaram suas ações de acordo com as normas e diretrizes da Secretaria Nacional de Assistência Social - SAS, e que as metas e os objetivos teriam sido cumpridos conforme relatórios de atendimentos, na modalidade de atendimento à pessoa idosa. Observou, ainda, que a prestação de contas do exercício de 1996 teria sido efetuada em observância às leis pertinentes.

4.2.2.9 Consta, também, expediente do sr. Josias dirigido ao Tribunal de Contas do Estado (Ofício 658/GABSETAS, de 19 de maio de 1997, fls. 973, v. 5), por meio do qual dá notícias de que a secretaria não dispunha de documentos suficientes à prestação de contas referente aos convênios firmados em 1996, e que, estaria remetendo aos conveniados (prefeituras e entidades) ofícios, instruindo-os quanto às normas pertinentes à prestação de contas e documentos necessários (cópia dos ofícios fls. 974/5, v. 5).

4.2.2.10 Nota-se que o sr. Josias tomou alguma providência relativamente às entidades faltosas, sem, no entanto, ter instaurado as devidas TCEs.

⁴ Secex/RO: “A nosso ver, o ‘benefício’ poderá ser presente ou futuro (potencial, até), pois onde o legislador não diferenciou não poderia o intérprete fazê-lo, em especial para restringir, face ao interesse público que se faz saliente na hipótese” (fl. 3346, v.19).



4.2.2.11 Embora tenha restado injustificada sua omissão em instaurar a devida tomada de contas especial e prestar contas do procedimento, não parece razoável atribuir-lhe, exclusivamente, a responsabilidade e o débito decorrente das irregularidades na gestão do convênio que, na verdade, foram cometidas pelos subconvenientes que deixaram de ser citados, por proposta da instrução inicial destes autos (instrução fls. 3345/8, vol.19).

4.2.2.12 Cabe destacar, ainda, que o sr. Josias fora citado pela ausência de prestação de contas de convênios firmados entre o Estado e o então Ministério da Previdência e Assistência Social (Convênios 33/1996 e 75/1996), relativamente às parcelas dos subconvênios tidas como irregulares.

4.2.2.13 Há, pois, que se acolher a alegação do responsável.

(...)

4.2.3.7 Conforme já mencionamos (item 4.2.2.11 desta instrução) o sr. Josias foi citado pela ausência de prestação de contas de convênios firmados entre o Estado e o então Ministério da Previdência e Assistência Social (Convênios 33/1996 e 75/1996), relativamente às parcelas dos subconvênios tidas como irregulares.

4.2.3.8 Embora tenha restado injustificada essa sua omissão na instauração das tomadas de contas especiais e na prestação de contas dos subconvênios, não parece razoável atribuir-lhe, exclusivamente, a responsabilidade pelas irregularidades na gestão desse convênio que, na verdade, foram cometidas pelos subconvenientes que deixaram de ser citados, por proposta da instrução inicial destes autos (instrução fls. 3345/8, vol. 19).

4.2.3.9 Há, pois, que se acolher a alegação do responsável.

(...)

4.2.4.6 Dessas alegações de defesa, verifica-se que o conveniente não logrou comprovar formalmente as despesas efetuadas. Na verdade, o Estado de Rondônia atuou preponderantemente como mero repassador dos recursos da União, pois celebrou diversos convênios menores (subconvênios) com os municípios e as entidades assistenciais, utilizando-se de recursos dos Convênios 33 e 75/1996.

4.2.4.7 Importa destacar que, para todos os efeitos legais, a responsabilidade pela execução dos convênios e das respectivas prestações de contas era do Estado. Nota-se que os convênios foram assinados pelo Governador de Estado e que o Secretário de Estado do Trabalho e Assistência Social assinou os subconvênios. Caberia a este e aos seus sucessores acompanhar a execução desses subconvênios e adotar as medidas pertinentes no caso da não apresentação das contas, e, ao governo do estado, fiscalizar e supervisionar a aplicação destes, além de apreciar as respectivas prestações de contas parciais.

4.2.4.8 Assim, nesse sentido, não parece adequada a responsabilização do **sr. Josias Muniz de Almeida** (ex-Secretário) pelo débito apurado. Embora os municípios tenham sido os executores de fato dos subconvênios, claro se vê que a cobrança das contas dos subconvenientes e a apresentação dessas contas ao concedente dos recursos impugnados ficaram sob a sua responsabilidade direta e imediata. Outrossim, a realização de subconvênios foi uma opção administrativa do Estado prevista nos termos dos convênios, dos quais a cobrança das contas ficou sob a responsabilidade desse ex-secretário.



4.2.4.9 A nova descentralização de recursos pelo Estado de Rondônia legalmente demandaria um esforço da Administração estadual em acompanhar a execução dos mesmos pelos subconvênientes, fato que não foi observado.

4.2.4.10 Há, pois, que se acolher a alegação do responsável.”

Conforme se verifica, a unidade técnica reconhece a efetiva omissão do sr. Josias Muniz de Almeida, ex-Secretário de Estado do Trabalho e Ação Social/RO, na instauração das tomadas de contas especiais e na prestação de contas dos subconvênios indicados na citação.

Nos termos dos ajustes firmados, ao convêniente cabiam, dentre outras obrigações:

a) Convênio MPAS/SAS 33/1996 (fls. 32/3, v.p.):

a.1) manter as ações assistenciais de prestação continuada desenvolvidas pelos municípios e pelas entidades assistenciais, de acordo com as normas em vigor;

a.2) dar conhecimento aos municípios e às entidades assistenciais das normas programáticas e administrativas dos serviços, apoiando-os tecnicamente na execução das atividades;

a.3) supervisionar, acompanhar e fiscalizar as atividades inerentes à execução do objeto pactuado junto aos municípios e às entidades sociais, em consonância com as diretrizes técnicas e operacionais do concedente;

a.4) apresentar prestação de contas parcial, quando solicitado pelo concedente;

b) Convênio MPAS/SAS 75/1996 (fls. 72 e 74, v.p.):

b.1) iniciar as ações operacionais a serem desenvolvidas pelos municípios e pelas entidades assistenciais, de acordo com as normas em vigor do Programa “Brasil Criança Cidadã”;

b.2) dar conhecimento aos municípios e às entidades assistenciais das normas programáticas e administrativas dos serviços, apoiando-os tecnicamente na execução das atividades;

b.3) supervisionar, acompanhar e fiscalizar as atividades inerentes à execução do objeto pactuado junto aos municípios e às entidades sociais, em consonância com as diretrizes técnicas e operacionais do concedente;

b.4) apresentar prestação de contas parcial, quando solicitado pelo concedente.

Ao Estado de Rondônia (convêniente), portanto, cabia não apenas cobrar as prestações de contas das unidades executoras, mas também zelar pela boa e regular aplicação dos recursos federais, ainda que descentralizados para municípios ou para entidades representativas da comunidade (creches, associações, etc.).

Sobre o assunto, a obrigação de comprovar a boa gestão dos recursos é, em regra, da pessoa física, não do ente federado. Neste sentido, o sumário do Acórdão 1.418/2009 – Plenário:

“REPRESENTAÇÃO. PROCURADORIA JUNTO À FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE – FUNASA. PARECER SUSTENTANDO QUE A OBRIGAÇÃO PRIMÁRIA DE RESTITUIR OS VALORES RECEBIDOS MEDIANTE CONVÊNIO, QUANDO HOUVER DÉBITO, É DA PESSOA JURÍDICA CONVÊNIENTE, E NÃO DO RESPECTIVO GESTOR. DIVERGÊNCIA DESSE ENTENDIMENTO COM AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS APLICÁVEIS E COM A JURISPRUDÊNCIA DO TCU E DO STF. RECONHECIMENTO DA IMPROPRIEDADE PELOS ÓRGÃOS INTERESSADOS. FALHA CORRIGIDA VOLUNTARIAMENTE. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

1. O gestor de recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumento similar é pessoalmente responsável por eventuais débitos decorrentes de



irregularidades que obriguem a restituição dos valores, consoante jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal e os seguintes dispositivos constitucionais e legais: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, arts. 1º, inciso I, 5º, inciso II, e 8º, *caput*, da Lei 8.443/1992, arts. 90 e 93 do Decreto-Lei 200/1967 e arts. 39 e 145 do Decreto 93.872/1986.

2 A responsabilização de estados, do Distrito Federal ou de municípios por débitos oriundos de irregularidades na aplicação recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumento similar restringe-se aos casos em que a unidade da federação beneficiar-se da aplicação dos recursos, consoante Decisão Normativa TCU 57/2004.”

Está assente na jurisprudência desta Corte que “*constitui dever inafastável do administrador público a realização da correta aplicação dos recursos a ele confiados, devendo obedecer, fielmente, às cláusulas pactuadas, com vistas à perfeita execução do objeto*” (Acórdão 4.419/2009 – 1ª Câmara).

Nas lúcidas palavras do nobre Ministro Benjamin Zymler no voto revisor (conductor) do Acórdão 949/2010 – Plenário:

“Sobreleva notar que ao gestor público não é dado o direito de se omitir, pois ele detém o poder-dever de agir. A propósito, vale citar Hely Lopes Meirelles (op. cit., pp. 80, 81, 97 e 98):

‘A natureza da administração pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

No desempenho dos encargos administrativos, o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela de poderes e prerrogativas que lhe são conferidos. Isso porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada. ...

O poder do administrador público, revestindo ao mesmo tempo o caráter de dever para com a comunidade, é insuscetível de renúncia pelo seu titular. Tal atitude importaria fazer liberalidades com o direito alheio, e o Poder Público não é, nem pode ser, instrumento de cortesias administrativas.

... Daí porque a omissão da autoridade ou o silêncio da Administração, quando deva agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omisso.”

No mesmo sentido, o posicionamento do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues no voto que precede o Acórdão 1.262/2009-Plenário:



“Ao discorrer sobre os encargos daqueles que administram bens e interesses da comunidade, no tema intitulado ‘poderes e deveres do administrador público’, Hely Lopes Meirelles, *in* Direito Administrativo Brasileiro, 16ª edição, 1991, Editora Revista dos Tribunais, p. 84-87, ensina que:

‘Os poderes e deveres do administrador público são os expressos em lei, os impostos pela moral administrativa e os exigidos pelo interesse da coletividade.

(...)

Cada agente administrativo é investido da necessária parcela de poder público para o desempenho de suas atribuições.

(...)

O poder administrativo, portanto, é atribuído à autoridade para remover os interesses particulares que se opõem ao interesse público. Nestas condições, o poder de agir se converte em dever de agir. Assim, se no direito privado o poder de agir é uma faculdade, no direito público é uma imposição, um dever para o agente que o detém, pois não se admite a omissão da autoridade diante de situações que exigem a sua atuação.”

Sobre a relevância do dever de prestar contas, cabe lembrar as sábias palavras do Ministro Walton Alencar Rodrigues (*v.g.*, Acórdãos 472/2005 e 3.196/2006, ambos da 2ª Câmara):

“O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação da transparência, na prática dos atos de gestão, a ausência de comprovação da lisura, no trato com a coisa pública, a possibilidade sempre presente de que a totalidade dos recursos públicos federais, transferida ao município, tenha sido integralmente desviada, em benefício de administrador ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas.

Pela concreta violação de normas e princípios fundamentais, a exemplo do da legalidade, moralidade e publicidade, não deve ser tolerado tal comportamento por parte do administrador local.”

Na mesma linha de raciocínio, foi a manifestação do nobre Ministro Ubiratan Aguiar no Acórdão 3.926/2008 – 2ª Câmara:

“(...) o dever de prestar contas é de estatura constitucional e constitui pilar indispensável ao exercício da democracia. Os recursos públicos, que são escassos, devem ser rigorosamente aplicados segundo normas previamente estabelecidas, com a demonstração de sua correta utilização”.

A teor do disposto no Acórdão 3.733/2010 – 1ª Câmara, “*a prestação de contas, no prazo e modo devidos, é dever de todos os que gerem recursos públicos. Decorre do Estado democrático de Direito, em que a Administração é serviente às leis e ao interesse público, em vista do bem-estar geral. A prestação de contas defeituosa viola normas e princípios fundamentais, a*



exemplo dos da legalidade, moralidade e publicidade. Pela gravidade que alberga suscita severa punição”.

No caso concreto, embora tenha proposto, no mérito, a regularidade com ressalva das contas do sr. Josias Muniz de Almeida (fl. 4032, v.23), a 7ª Secex fez pertinentes observações no seguinte sentido, em síntese, evidenciando razões para o não acolhimento da defesa do ex-Secretário do Trabalho e Ação Social/RO:

a) a Constituição Federal, no seu artigo 37, § 5º, prevê a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário (STF/Mandado de Segurança 26210-9/DF e Acórdão 2.709/2008 – TCU – Plenário);

b) o longo interregno temporal desde a ocorrência dos fatos e as disposições da IN/TCU 56/2007 não socorrem o sr. Josias Muniz de Almeida, pois, *“como ele mesmo alega, a TCE foi instaurada cinco anos após o final do seu mandato frente à Secretaria de Estado responsável”* (fl. 3378, v.20);

c) embora tenha havido longo transcurso de tempo desde as irregularidades até o processamento deste feito, não houve ausência de providências por parte da Administração, a começar das notificações emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, como, por exemplo, o Ofício 1226-TCER, de 12.8.1997, advertindo o sr. Josias Muniz de Almeida acerca da necessidade de instauração da TCE contra os subconvênientes incursos em diversas irregularidades nas despesas com os recursos federais repassados (fl. 3240, v.19);

d) na fase interna da TCE, o sr. Josias foi devidamente notificado, em 20.11.2002, do débito a ele atribuído (fls. 180/1, v.p. – Aviso de Recebimento à fl. 246, v.1), interrompendo o prazo “prescricional”. Finalmente, em 2004, os autos retornaram a esta Corte, que promoveu as devidas análises e citações, em 31.3.2006 (fls. 3366/7, v.19);

e) ao longo de todo esse tempo, o responsável foi instado, em pelo menos três oportunidades distintas, a juntar suas provas, apresentar sua defesa e promover a regularização do processo, não tendo, entretanto, até o momento, conseguido sucesso neste intento. O certo é que o responsável encontra-se fartamente intimado das irregularidades que lhe são imputadas desde antes mesmo do fim do seu mandato frente à Secretaria do Estado de Rondônia, não havendo indício de cerceamento de defesa que autorize a descontinuidade deste feito;

f) a vigência do Convênio 33/1996 foi prorrogada até 31.12.1999, por meio da celebração do Terceiro Termo Aditivo, subscrito pelo sr. Josias Muniz de Almeida em 1º.4.1997 (fl. 2692, v.15, Cláusula 1ª). A prestação de contas (parcial) deste convênio deveria se dar **“até 30 (trinta) dias após a aplicação da última parcela do exercício financeiro”** (fl. 3737, v.21, Cláusula 6ª do termo original) e ao seu final, isto é, até 28 de fevereiro do exercício seguinte ao seu término, em 28.2.2000 (fl. 2694, v.15, Cláusula 3ª do Terceiro Termo Aditivo). O sr. Josias tinha, portanto, desde sua posse em fins de janeiro de 1997 [fevereiro de 1997 – fl. 3388, v.20], responsabilidade em prestar contas dos recursos repassados até 30.12.1996, obrigação que inclui a responsabilidade sobre a prestação de contas das parcelas glosadas do Subconvênio 24/1996;

g) uma das irregularidades que foram atribuídas nestes autos ao sr. Josias Muniz de Almeida, ex-Secretário de Estado, refere-se à ausência de instauração da devida TCE, diante de diversas irregularidades nas contas do Subconvênio 24/1996 (ausência de documentos probatórios das despesas, ausência de extratos bancários, ausência de notas de empenho e de ordens de pagamento, e ausência de documentos probatórios dos procedimentos licitatórios - fl. 1213, v.6), cuja vigência se estendeu até 31.12.1996 (fl. 900, v.5, Cláusula 8ª), daí decorre sua responsabilidade solidária sobre o débito imputado, nos termos do artigo 8º da Lei 8.443/1992;

h) embora os repasses impugnados, que haviam sido efetivados por meio do Subconvênio 24/1996, tenham ocorrido antes do mandato do sr. Josias (fls. 955/9, v.5), pelo



princípio da continuidade administrativa, caberia a este providenciar a regularização das contas junto ao subconveniente. Em não obtendo sucesso nessa regularização, deveria ter instaurado a devida tomada de contas especial (artigo 8º da Lei 8.443/1992, c/c artigo 8º da Lei Complementar do Estado de Rondônia 154/1996). Entretanto, durante todo o seu mandato, não prestou contas desses recursos repassados nem procedeu à devida instauração da tomada de contas especial sobre o Subconvênio 24/1996;

i) em relação ao Subconvênio 61/1996, o recorrente noticiou, em maio de 1998, que as prestações de contas encontravam-se na Controladoria Geral do Estado para análise (fls. 2818/9, v.16). Não há, entretanto, posteriormente, qualquer notícia da devida instauração da tomada de contas especial. Apenas um rápido exame nos documentos que compõem aquela prestação de contas desse subconvênio permite verificar a ocorrência de várias irregularidades nessas contas, *máxime* várias notas fiscais sem a identificação do convênio e vários cheques ao portador, sem a identificação do destinatário, fatos suficientes para impossibilitar o estabelecimento do devido nexo entre esses documentos e os recursos repassados, o que imporia a instauração da tomada de contas especial (fls. 2830/51, v.16);

j) o término da vigência do Subconvênio 61/1996 deu-se em 31.12.1996. Estando irregulares as respectivas contas, posteriormente prestadas, o então responsável pela Secretaria de Assistência Social, sr. Josias, deveria ter instaurado a devida tomada de contas especial e ter feito notícia destas contas por ocasião da prestação de contas parcial do convênio federal que o originou (Convênio 33/1996). Tal providência não fora adotada até o fim do mandato desse responsável (2000), cuja omissão não restou, até o momento, justificada;

k) as irregularidades atribuídas nestes autos também se referem à ausência de prestação de contas (relativamente à ausência de instauração das devidas TCEs) das parcelas do Convênio 75/1996, transferidas pelos subconvênios, que apresentaram as seguintes irregularidades:

k.1) notas fiscais (impugnadas) com datas anteriores e posteriores à vigência do Subconvênio 30/1996 (vigência até 31.12.1996, v.3, fl. 561, Cláusula 8ª), conforme Certidão 262/1998, de 10.3.1998 (fl. 803, v.4);

k.2) omissão de prestação de contas do subconveniente e ausência de documentos probatórios da despesa realizada no Subconvênio 40/1996 (fl. 3263, v.19), cuja vigência era até 31.12.1996 (v. 19, fl. 3179);

k.3) omissão de prestação de contas pelo conveniente do Subconvênio 44/1996, conforme Certidão 245/1998 (fl. 2604, v.15), subconvênio este cuja vigência era até 31.12.1996 (v. 14, fl. 2336, Cláusula 7ª);

l) o Convênio 75/1996, que teria vigência até 31.12.1996 (v. 5, fl. 900, Cláusula 8ª), foi prorrogado, por meio da celebração do Segundo Termo aditivo, até 31.12.1997 (v.4, fl. 836). Posteriormente, foi celebrado o Terceiro Termo Aditivo, este já assinado pelo sr. Josias, em 20.11.1998, prorrogando a vigência do convênio por mais dois meses, isto é, até 28.2.1998 (fl. 850, v.4);

m) conforme a Cláusula Sétima do instrumento original, a prestação de contas (parcial) deveria ter-se dado em 30 dias após a aplicação da última parcela repassada no exercício e ao final de sua vigência (fls. 867/8, v.4). Registre-se que era da Secretaria de Estado, a qual o sr. Josias Muniz de Almeida passou a responder a partir de 1997 [Decreto de 17.2.1997 – fl. 3388, v.20], embora nominada interveniente, a atribuição de gerir o convênio, e que de fato o fez, como atestam os vários atos administrativos e de gestão adotados por ele, inclusive a celebração de termos aditivos no referido convênio federal. Tais fatos demonstram a responsabilidade desse gestor pela omissão da prestação de contas do Convênio 75/1996, no que se refere às parcelas impugnadas, e o



necessário conhecimento deste responsável sobre as irregularidades pendentes dos referidos subconvênios;

n) fato agravante da situação do responsável é que este, já nas funções de Secretário de Estado, teria atestado a regularidade das contas do Subconvênio 30/1996, em documento sem data (fl. 630, v.3);

o) outro fato agravante da sua situação é que o sr. Josias foi previamente advertido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por meio do Ofício 1226-TCER, de 12.8.1997, para a necessidade de instauração da TCE contra o conveniente do Subconvênio 40/1996 (fl. 3240, v.19);

p) embora os repasses impugnados, que haviam sido efetivados por meio dos Subconvênios 30/1996, 40/1996 e 44/1996, tenham ocorrido antes do mandato do sr. Josias Muniz de Almeida (v.3, fls. 616/7; v.19, fls. 3203/7), pelo princípio da continuidade administrativa, caberia a este providenciar a regularização dessas contas junto ao subconveniente e a prestação de contas dessas parcelas junto ao concedente. Em não obtendo sucesso nessa regularização, deveria ter instaurado as devidas tomadas de contas especiais (artigo 8º da Lei 8.443/1992, c/c artigo 8º da Lei Complementar do Estado de Rondônia 154/1996). Entretanto, durante todo o seu mandato, não procedeu à prestação de contas dessas parcelas do Convênio 75/1996 nem à devida instauração da tomada de contas especial sobre esses subconvênios;

q) não foram apresentados aos autos elementos que possam comprovar as alegadas dificuldades operacionais em relação à estrutura fiscalizatória do Estado de Rondônia, principalmente a falta de informatização dos processos e a ausência de recursos para a fiscalização *in loco*. Porém, pode-se presumir tratar-se das dificuldades inerentes à pouca estrutura que o Estado coloca a serviço do controle, em relação à quantidade de entidades e municípios beneficiados com as transferências de recursos;

r) ademais, todos os convênios formalizados nestes autos previam, como obrigação do conveniente, “*supervisionar, acompanhar e fiscalizar as atividades inerentes à execução do objeto pactuado junto aos municípios e entidades sociais*” (fl. 3616, v.21);

s) não obstante a alegada ausência de recursos para estruturar a atividade fiscalizatória, não faltaram esforços para continuar recebendo recursos federais “a fundo perdido”, como comprovam a celebração, inclusive pelo sr. Josias Muniz de Almeida, de termos aditivos prorrogando os referidos convênios (v.7, fl. 1299; fl. 850, v.4);

t) embora conste no Ofício 658/GABSETAS, de 19.5.1997 (fl. 973, v. 5), no qual o sr. Josias afirma que a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social encontrava-se com uma nova equipe de técnicos, não há, nos autos, qualquer comprovação de iniciativas para dotar a referida secretaria estadual de estrutura capaz de fiscalizar e acompanhar os convênios em execução. Isto é, ficou demonstrado que, para receber e repassar os recursos para subconvenientes, sempre houve estrutura montada, tanto que os recursos foram recebidos e repassados aos subconvenientes, mas para garantir a efetiva destinação desses recursos à população alvo, a estrutura, no período compreendido pelos fatos destes autos, jamais fora montada;

u) a não apresentação das devidas prestações de contas deixa por comprovar a boa e regular gestão da totalidade dos recursos repassados, aos quais deveriam se referir estas contas. Não comprovada a aplicação dos recursos, deveria o conveniente recolher aos cofres do concedente os valores repassados, por força dos termos originais dos convênios e, mesmo, por força cogente;

v) nesta TCE, a não comprovação da aplicação dos recursos dos convênios firmados entre Estado e União deveu-se pela não comprovação da aplicação de parcelas repassadas, com base nestes convênios, às instituições inadimplentes ou que não foram capazes de comprovar a aplicação



de recursos recebidos ou parte deles, e pela ausência de instauração da devida tomada de contas especiais, por parte do subconcedente;

w) as irregularidades apontadas nos subconvênios encontram-se bem documentadas nos presentes autos, carecendo de quaisquer outras documentações para identificá-las;

x) o incêndio nas dependências da Secretaria de Ação Social de Rondônia, que impediria a comprovação da ausência da prestação de contas por parte dos subconvenientes, não ocorreu no início da gestão do sr. Josias (fls. 9 e 12/5, anexo 2), mas em dezembro de 2000.

Nestas contas especiais, a rigor, embora fosse desejável, em tese, a citação dos dirigentes das entidades subconveniadas (municípios, creches, associações, etc.), há de se ponderar que a descentralização existe, dentre outros motivos, para facilitar a operacionalização dos programas federais, mas jamais poderia imputar à União e a seus entes a missão impossível de perseguir, junto a cada entidade representativa da rede assistencial deste imenso País, a comprovação da regularidade da gestão dos recursos.

O sr. Josias Muniz de Almeida alega, mas não prova, que sua gestão se encerrou com a posse do novo governador, no início do mês de janeiro de 2000 (fls. 3378 e 3380, v.20), de modo que subsiste sua responsabilidade pela omissão no dever de prestar contas das parcelas questionadas nestes autos.

IV

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público, em face da não comprovação da boa-fé do sr. Josias Muniz de Almeida (artigos 3º da Decisão Normativa TCU 35/2000 e 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU), no sentido de o Tribunal:

a) excluir o Estado de Rondônia da relação processual;

b) com fundamento nos artigos 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, e 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as presentes contas e condenar o sr. Josias Muniz de Almeida, ex-Secretário de Estado do Trabalho e Ação Social de Rondônia, ao pagamento das quantias abaixo descritas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, a partir das datas indicadas, até a data do efetivo recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, na forma da legislação em vigor;

| Valor (R\$) | Data de referência |
|-------------|--------------------|
| 6.480,90 | 22.3.1996 |
| 4.401,52 | 20.8.1996 |
| 2.118,00 | 20.8.1996 |
| 31.250,00 | 20.8.1996 |
| 8.013,60 | 20.8.1996 |
| 7.390,12 | 20.8.1996 |
| 6.099,84 | 22.3.1996 |

c) com fulcro nos artigos 19, *caput*, e 57 da Lei Orgânica/TCU, aplicar multa ao sr. Josias Muniz de Almeida, ex-Secretário de Estado do Trabalho e Ação Social de Rondônia, em valor proporcional ao do dano;

d) autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;



e) encaminhar cópia da deliberação que sobrevier ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Rondônia (artigos 16, § 3º, da Lei Orgânica/TCU e 209, § 6º, do Regimento Interno/TCU);

f) encaminhar os documentos juntados pela extinta Fundação de Assistência Social do Estado de Rondônia – Faser (Ofício 973/2006, fl. 3392 e seguintes, vol. 20), que dizem respeito aos dois convênios celebrados com a União (33/1996 e 75/1996), relativamente às suas execuções a partir de maio de 1999, para o sucessor do Ministério da Previdência e Assistência Social, para que este proceda à juntada destes às eventuais prestações de contas já apresentadas e para as devidas análises por parte do concedente.

Brasília, em 11 de novembro de 2010.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador