

TC 033.185/2015-8

GRUPO I - CLASSE I - Primeira Câmara

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Recorrente: José Eliomar da Costa Dias (454.000.673-87)

Representação legal: Bertoldo Klinger Barros Rêgo Neto (OAB/MA 11.909), representando José Eliomar da Costa Dias.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNDE. CONVÊNIO. AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS PARA TRANSPORTE ESCOLAR. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ALEGAÇÃO DE QUE AS CONTAS SÃO ILIQUIDÁVEIS. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO.

1. Só há contas ilíquidáveis diante de fatos alheios à vontade do gestor que tornem materialmente impossível o julgamento de mérito das contas, de acordo com o art. 20 da Lei 8.443/1992.

2. Se o gestor não cumpre a obrigação de prestar contas na época apropriada ou não conserva os documentos pelo período previsto na legislação, não pode alegar que ocorreram fatos alheios à sua vontade.

3. Recurso conhecido e não provido.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por José Eliomar da Costa Dias (peça 51) contra o Acórdão 8.990/2018-TCU-1ª Câmara.

2. A tomada de contas especial que deu origem a estes autos foi instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão da omissão no dever de prestar contas do convênio 703.018/2010 (Siafi 664.021) firmado com o município de Água Doce do Maranhão/MA. O objeto do contrato foi a aquisição de três veículos automotores novos, com especificações para transporte escolar, no âmbito do Programa Caminho da Escola.

3. A deliberação apresentou o seguinte teor:

“9.1. excluir Antonio Jose Silva Rocha da relação processual;

9.2. considerar revel José Eliomar da Costa Dias para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.3. julgar irregulares as contas de José Eliomar da Costa Dias, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, “a” e “d”, 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, III, “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
----------------------	--------------------

601.920,00	18/1/2011
------------	-----------

9.4. aplicar multa de R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais) a José Eliomar da Costa Dias, com fundamento nos arts. 19, caput, e 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, III, “a”, do RI/TCU, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data desta deliberação até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

4. Admitido o processamento do recurso, porquanto preenchidos os requisitos previstos no art. 33 da Lei 8.443/1992, conferi efeito suspensivo aos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do acórdão recorrido em relação ao recorrente (peça 61).

5. Instruído o presente feito, faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, o exame técnico e o encaminhamento oferecidos pela Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 83), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 84-85) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 86):

“HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor dos Srs. José Eliomar da Costa Dias, na condição de prefeito municipal de Água Doce do Maranhão/MA (gestão 2009-2012) e Antônio José Silva Rocha, na condição de prefeito municipal de Água Doce do Maranhão/MA (gestão de 2013- 2016), por força do Convênio 703.018/2010, celebrado com o Município de Água Doce do Maranhão/MA.

2.1. O aludido convênio teve por objeto a aquisição de três veículos automotores, zero quilômetro, com especificações para transporte escolar, no âmbito do Programa Caminho da Escola. Para a execução do ajuste foram previstos R\$ 608.000,00, dos quais R\$ 601.920,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 6.080,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 236). Os recursos federais foram repassados em parcela única, no valor de R\$ 601.920,00 (peça 4, p. 1).

2.2. O referido convênio vigeu no período de 22/12/2010 a 19/4/2012 (peça 2, p. 29), tendo o prazo final para a apresentação da prestação de contas expirado em 30/4/2013 (peça 2, p. 5), uma vez que, apesar de constar no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) o prazo para prestação de contas como 18/6/2012 (peça 1, p. 298), o aludido prazo foi alterado conforme as Resoluções CD/FNDE 2 e 43/2012, em razão da implantação do Sistema de Gestão de Prestação de Contas — SIGPC.

2.3. Esta Corte de Contas afastou a responsabilidade de Antonio Jose Silva Rocha, por estar demonstrado que todos os débitos na conta corrente específica do ajuste se deram durante a gestão do antecessor. Citado, José Eliomar da Costa Dias não trouxe alegações de defesa e assumiu a condição de revel, cujos efeitos estão previstos no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

2.4. Logo, este tribunal, em consonância com a Secex e o MPTCU, decidiu, por meio do Acórdão 8990/2018 – TCU – 1ª Câmara, transcrito anteriormente, julgar irregulares as contas do responsável, imputando-lhe débito e multa.

2.5. O débito é decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais configurada por omissão no dever de prestar contas dos recursos federais do Convênio 703.018/2010 (peça 25).

2.6. Não satisfeito com o julgado, o responsável interpôs o recurso de reconsideração ora em análise.

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 58), ratificado pelo Ministro-Relator (peça 61), que concluiu pelo conhecimento do recurso, com efeito suspensivo dos itens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 8.990/2018-TCU-1ª Câmara em relação ao recorrente, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso verificar se as contas são iliquidáveis (peça 51).

5. Da liquidez das contas

5.1. O recorrente argumenta que as contas são iliquidáveis, tendo em vista os seguintes fundamentos:

a) no que concerne a esta Tomada de Contas Especial, a notificação desta colenda Corte de Contas ao defendente para que apresentasse documentação complementar, através de defesa técnica, se deu tão somente no ano 2015, ou seja, cinco anos após a execução do objeto do convênio;

b) em decorrência da notificação morosa do defendente, restou sobremaneira laborioso reunir a documentação solicitada pelo Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Há que se levar em consideração que dentro desse período houve transição de governos, o que, notadamente, dificulta a preservação e a busca por documentos tão específicos, como os que foram solicitados;

c) em decorrência da demora injustificada da FNDE e deste Egrégio Tribunal de Contas da União em realizar a instauração do presente processo, verifica-se que o direito de defesa do defendente foi notoriamente cerceado. Isto porque não foram asseguradas as garantias constitucionais do devido processo legal, nem da duração razoável do processo, na medida em que a sua defesa restou prejudicada pelo decurso do tempo entre a execução do objeto do convênio e a citação para apresentação de defesa;

d) o prejuízo à defesa não só é presumido, como manifesto, eis que não se vislumbra paridade de armas entre o cidadão, que já distante do cargo que ocupava, do tempo e das provas, sem acesso aos documentos da municipalidade e em exíguo prazo de 15 dias, precisa se desvencilhar da pretensão sancionadora da Administração;

e) corrobora com a tese aqui levantada os ensinamentos do Mestre Jorge Ulisses Jacoby, Ex-Procurador de Contas do TCE/DF e precedentes do TCU;

f) o defendente, quando das prestações de contas realizadas em sua gestão, sempre apresentou os documentos solicitados com característica diligência. No que concerne aos documentos necessários à comprovação das despesas constatadas pelo corpo técnico, não há como lograr êxito por motivos comprovadamente alheios à sua vontade, razão pela qual entende-se que, em vez de serem julgadas no mérito, as contas deverão ser julgadas iliquidáveis, conforme preceitua a determinação insculpida no art. 211, § 1º do Regimento Interno do TCU;

g) o ilustre Relator Ministro Humberto Guimarães Souto (Decisão TCU 48/1996, 1ª Câmara), entendeu que o decurso do tempo constitui motivo de força maior, alheio à vontade do responsável. Dessa forma, detrai-se desse entendimento que a mora na instauração do processo impossibilita o julgamento de mérito da Tomada de Contas Especial, razão pela qual determinou o arquivamento dos autos.

Análise

5.2. Não assiste razão ao recorrente. As alegações apresentadas não conduzem à iliquidez das contas. Vale registrar que o responsável não apresentou argumentos sobre as irregularidades apuradas, ou mesmo se justificou sobre sua inércia quanto ao dever de prestar contas.

5.3. Nesse sentido, vale lembrar que o dever de prestar contas é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. Ao descumpri-lo, o responsável infringe a Constituição Federal, os princípios gerais que regem a Administração Pública e as obrigações assumidas por meio do termo de convênio.

5.4. O lapso temporal entre a conduta omissa do recorrente e a instauração da tomada de contas especial pode, em tese, gerar prejuízo à defesa do responsável, sendo que a demonstração de inviabilidade de exercício do contraditório e da ampla defesa deve ser por ele procedida, com a indicação objetiva do obstáculo ou da dificuldade concreta verificada, o que não ocorreu nestes autos.

5.5. No caso examinado, não houve ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que o convênio teve vigência desde dezembro de 2010 até abril de 2012 (peça 2, p. 29), os recursos federais foram creditados na conta específica em janeiro de 2011 (peça 4, p. 10), o FNDE notificou o responsável em agosto de 2013 (peça 1, p. 348-350), a TCE foi instaurada em 9/2/2015 (peça 2, p. 7) e o Sr. José Eliomar da Costa Dias fora notificado por esta Corte de Contas em abril de 2017 (peça 25), tomando ciência em 15/5/2017 (peça 26).

5.6. A jurisprudência do TCU vem caminhando no sentido de considerar as contas iliquidáveis quando a notificação do responsável é tardia, ante o evidente prejuízo ao exercício da ampla defesa causado pela mora da Administração Pública. Assim consta dos Acórdãos 2.303/2009-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Augusto Nardes; 1.915/2009 e 7.693/2010, ambos da 1ª Câmara, relatados pelo Ministro Marcos Bemquerer e dos Acórdãos 1.178/2008, 1.183/2008 ambos da 2ª Câmara, relatados pelo Ministro Substituto André de Carvalho.

5.7. Segundo a Instrução Normativa TCU 56/2007, vigente à época da execução do convênio, e a Instrução Normativa TCU 71/2012, atualmente em vigor, consideram-se tempestivas as ações de controle externo intentadas em prazo não superior a dez anos desde o fato gerador, como se lê abaixo:

Instrução Normativa TCU 56/2007

“§4º Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º.

§5º O prazo previsto no parágrafo anterior conta-se na forma do § 2º do art. 1º desta Instrução Normativa e interrompe-se com a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente.”

Instrução Normativa TCU 71/2012

“Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

I - valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$ 75.000,00;

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.”

5.8. Outrossim, só há contas iliquidáveis diante de fatos alheios à vontade do gestor. Se ele não cumpre a obrigação de prestar contas na época apropriada ou, quando o faz, não apresenta toda a documentação necessária, não pode alegar demora na instauração da tomada de contas especial para se eximir dos compromissos que assumiu ao assinar o convênio.

5.9. Ainda sobre o tema do trancamento de contas por supostamente serem iliquidáveis tão somente pelo transcurso do prazo, há de se fazer a correta leitura dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/92, verbis:

Art. 20. As contas serão consideradas ilíquidas quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito a que se refere o art. 16 desta Lei.

Art. 21. O Tribunal ordenará o trancamento das contas que forem consideradas ilíquidas e o consequente arquivamento do processo.

5.10. Assim, nos termos dos artigos 20 da Lei 8.443/1992, é necessária a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade dos responsáveis, que torne materialmente impossível o julgamento de mérito das contas, o que não ocorreu no presente caso.

5.11. É necessário advertir que o prazo de guarda de 5 anos dos documentos da prestação de contas somente se inicia com a aprovação das contas pelo órgão concedente, nos termos do art. 3º, § 4º da Portaria Interministerial 127/2008. No caso concreto, enquanto pendia o processo de análise das contas, o prazo quinquenal de guarda sequer havia se iniciado. Nesse sentido, vale transcrever trecho da citada Instrução Normativa:

Art. 3º Os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios. (alterado pela Port. nº 342, de 05/11/2008)

§ 4º Ressalvada a hipótese de microfilmagem, quando conveniente, os documentos serão conservados em arquivo, no prazo de cinco anos do julgamento das contas dos responsáveis pelo Tribunal de Contas da União, findo o qual poderão ser incinerados mediante termo. (acrescido pela Port. nº 342, de 05/11/2008).

5.12. Deste modo, a alegação de prejuízo à defesa não está calcada em qualquer demonstração empreendida pelo responsável, presumindo o recorrente, sem a comprovação devida, que houve cerceamento da defesa em decorrência de lapso temporal, presunção contrária às normas que regem o Direito Financeiro, especialmente as obrigações decorrentes da comprovação da regular aplicação dos recursos públicos federais.

5.13. Os precedentes citados na defesa contemplam outras sortes de irregularidades e situações fáticas, não servindo de paradigma para este caso, principalmente porque trataram de situações distintas, visto que se referem à instauração de TCE em prazo superior a dez anos da ocorrência dos fatos, o que não ocorreu no caso sob análise. Nessa linha, vale destacar que as decisões emanadas por este Tribunal se baseiam no caso concreto em confronto com as normas que regem cada caso.

5.14. Ademais, de acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da administração pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada. Como manifestado no Acórdão 2105/2009-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, "O TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União".

5.15. As dificuldades na obtenção dos documentos, derivadas de ordem política ou de eventual cerceamento de defesa, se não resolvidas com a administração municipal, devem, por meio de ação apropriada ao caso, ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário.

5.16. Ademais, ao receber os recursos, o recorrente tinha ciência de que precisaria prestar contas, razão pela qual deveria ter se precavido. Nesse sentido, poderia ter mantido a documentação pertinente para tanto em seu poder ou ter prestado as contas até a data em que esteve à frente da municipalidade.

5.17. Por todo o exposto, as alegações de defesa apresentadas pelo responsável não conduzem à iliquidez das contas, motivo pelo qual devem ser rejeitadas.

CONCLUSÃO

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

a) no caso examinado nestes autos, não houve ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que o convênio teve vigência desde dezembro de 2010 até abril de 2012 (peça 2, p. 29), os recursos federais foram creditados na conta específica em janeiro de 2011 (peça 4, p. 10), e o Sr. José Eliomar da Costa Dias fora notificado por esta Corte de Contas em abril de 2017 (peça 25), tomando ciência em 15/5/2017 (peça 26);

b) só há contas iliquidáveis diante de fatos alheios à vontade do gestor. Se ele não cumpre a obrigação de prestar contas na época apropriada ou, quando o faz, não apresenta toda a documentação necessária, não pode alegar demora na instauração da tomada de contas especial para se eximir dos compromissos que assumiu ao assinar o convênio.

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento:

b) comunicar ao recorrente e aos demais interessados, a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte."

6. É o relatório.