

TC 023.153/2017-2

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Normandia/RR

Responsáveis: Orlando Oliveira Justino (CPF 322.777.412-72); Jairo Amilcar da Silva Araújo (CPF 225.644.382-53)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social do então Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (FNAS/MDSA), em desfavor do Sr. Orlando Oliveira Justino, ex-prefeito do município de Normandia/RR, nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, em razão da não comprovação da boa e regular gestão de recursos públicos decorrente da omissão no dever legal de prestar contas dos recursos referentes ao co-financiamento federal das ações e programas do Sistema Único de Assistência Social (Suas), no exercício de 2008, que teve por objeto os programas de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE) à peça 2, p. 110.

HISTÓRICO

2. Conforme o disposto no art. 2º da Lei 9.604/98 c/c art. 23 e 28 da Lei 8.742/93 - Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e com a Portaria MDS 96/2009, foram repassados recursos no valor de R\$ 251.772,90 para a execução de serviços de proteção social básica e especial, vinculados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no âmbito do Suas, durante o exercício de 2008.

3. Em consulta ao Sistema Único de Assistência Social (Suas), constatou-se que os recursos federais foram repassados em 66 parcelas, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 1 – Transferências do FNAS/MDS para o município de Normandia/RR no exercício de 2008

Data da Ordem	Valor Líquido	Piso
13/2/2008	256,10	Piso de transição de média complexidade
15/2/2008	3.680,80	Piso básico de transição
19/2/2008	4.500,00	Piso básico fixo
20/2/2008	3.055,00	Proteção social básica bolsa agente jovem
21/2/2008	9.480,00	Serviços sócio educativos do PETI
22/2/2008	916,70	Piso básico variável
25/2/2008	4.940,00	PSE - erradicação do trabalho infantil - jornada urbana 1
25/2/2008	4.840,00	PSE - erradicação do trabalho infantil - jornada rural
12/3/2008	256,10	Piso de transição de média complexidade
14/3/2008	4.500,00	Piso básico fixo
14/3/2008	3.680,80	Piso básico de transição
17/3/2008	916,70	Piso básico variável
18/3/2008	3.120,00	Proteção social básica bolsa agente jovem
20/3/2008	9.480,00	Serviços sócio educativos do PETI
8/4/2008	4.500,00	Piso básico fixo
14/4/2008	3.120,00	Proteção social básica bolsa agente jovem

14/4/2008	916,70	Piso básico variável
15/4/2008	256,10	Piso de transição de média complexidade
18/4/2008	9.320,00	Serviços sócio educativos do PETI
22/4/2008	3.680,80	Piso básico de transição
8/5/2008	3.680,80	Piso básico de transição
9/5/2008	916,70	Piso básico variável
12/5/2008	256,10	Piso de transição de média complexidade
12/5/2008	4.500,00	Piso básico fixo
15/5/2008	9.220,00	Serviços sócio educativos do PETI
19/5/2008	2.860,00	Proteção social básica bolsa agente jovem
5/6/2008	3.680,80	Piso básico de transição
6/6/2008	4.500,00	Piso básico fixo
9/6/2008	916,70	Piso básico variável
11/6/2008	9.200,00	Serviços sócio educativos do PETI
11/6/2008	256,10	Piso de transição de média complexidade
11/6/2008	2.860,00	Proteção social básica bolsa agente jovem
1/7/2008	9.380,00	Serviços sócio educativos do PETI
1/7/2008	4.500,00	Piso básico fixo
2/7/2008	256,10	Piso de transição de média complexidade
2/7/2008	3.680,80	Piso básico de transição
3/7/2008	2.860,00	Proteção social básica bolsa agente jovem
3/7/2008	916,70	Piso básico variável
5/8/2008	256,10	Piso de transição de média complexidade
7/8/2008	3.680,80	Piso básico de transição
11/8/2008	916,70	Piso básico variável
12/8/2008	4.500,00	Piso básico fixo
14/8/2008	2.860,00	Proteção social básica bolsa agente jovem
15/8/2008	9.700,00	Serviços sócio educativos do PETI
2/9/2008	256,10	Piso de transição de média complexidade
4/9/2008	4.500,00	Piso básico fixo
4/9/2008	3.680,80	Piso básico de transição
9/9/2008	2.795,00	Proteção social básica bolsa agente jovem
10/9/2008	9.940,00	Serviços sócio educativos do PETI
10/9/2008	916,70	Piso básico variável
8/10/2008	256,10	Piso de transição de média complexidade
10/10/2008	2.795,00	Proteção social básica bolsa agente jovem
13/10/2008	9.840,00	Serviços sócio educativos do PETI
13/10/2008	916,70	Piso básico variável
17/10/2008	4.500,00	Piso básico fixo
7/11/2008	256,10	Piso de transição de média complexidade
7/11/2008	2.795,00	Proteção social básica bolsa agente jovem
7/11/2008	4.500,00	Piso básico fixo
12/11/2008	11.340,00	Serviços sócio educativos do PETI
3/12/2008	916,70	Piso básico variável
3/12/2008	3.680,80	Piso básico de transição



8/12/2008	256,10	Piso de transição de média complexidade
19/12/2008	4.500,00	Piso básico fixo
22/12/2008	14.000,00	Piso variável de média complexidade – PETI
23/12/2008	3.680,80	Piso básico de transição
30/12/2008	3.680,80	Piso básico de transição

Fonte: Relatório de Consulta de Parcelas Pagas (peça 7)

4. A prestação de contas seria entregue eletronicamente na forma de Relatório Anual de Execução Técnico-Físico-Financeiro obtido com as informações constantes no Sistema de Informações Gerenciais do Suas (SigSUAS) que por sua vez deveria ser alimentado concomitantemente à execução dos serviços. Isso, no entanto, não aconteceu.

5. Assim, em 28/9/2009, foi notificado o ex-Prefeito, à época, o Sr. Orlando Oliveira Justino, bem como o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) a respeito da pendência na prestação de contas, concedendo novo prazo de dez dias para regularização, a contar do recebimento do documento (peça 1, p. 30-40).

6. Em 19/9/2014, a concedente emitiu Nota Técnica 7.990/2014 - CPCRFF/CGPC/DEFNA (peça 1, p. 42-44), informando o não recebimento do documento eletrônico no demonstrativo do Suas, tendo em vista a ausência do devido lançamento e validação de informações pelo gestor e parecer de avaliação pelo CMAS relativo à prestação de contas do exercício de 2008. Na oportunidade, a nota sugere que o município seja notificado quanto à apresentação da prestação de contas de 2008 ou, na impossibilidade de atendimento, que a prefeitura proceda a restituição dos valores recebidos.

7. Nesse contexto, em 22/9/2014, o Sr. Orlando Oliveira Justino, já na condição de ex-Prefeito de Normandia/RR foi notificado (peça 1, p. 52, e peça 2, p. 16) a apresentar a referida prestação de contas ou a devolver os recursos recebido. Manteve-se, porém, silente.

8. Além dele, o então prefeito (sucessor), Sr. Jairo Amilcar da Silva, também foi notificado na mesma data a regularizar tal prestação de contas (peça 1, p. 46-50), havendo respondido ao Fundo, mediante Ofício GAB Nº 088/2014 datado de 17/11/2014 (peça 1, p. 24), que “não encontramos prestação de contas do exercício 2008 e os extratos bancários para que pudéssemos preencher os espaços de rendimento e saldo [...]. Mas solicitamos do Conselho Municipal a cópia das atas referentes à prestação de contas e um parecer referente ao que foi localizado”.

9. Em 5/10/2015, foi emitida, pela Coordenação Geral de Prestação de Contas, a Nota Técnica 4.272/2015 CPCRFF/CGPC/DEFNAS não acatando a resposta apresentada pelo Sr. Jairo e sugerindo que a gestão municipal de Normandia/RR fosse comunicada a respeito da omissão no dever de prestar contas relativo ao período de 2008, em virtude da ausência de documentação comprobatória (peça 2, p. 26).

10. Em consequência, em expediente datado de 6/10/2015, tanto o Sr. Orlando (peça 2, p. 34-38) quanto o Sr. Jairo (peça 2, p. 28-32) foram comunicados do não saneamento das irregularidades apontadas e notificados quanto à instauração da Tomada de Contas Especial.

11. Encerradas as medidas administrativas internas sem a obtenção do ressarcimento do débito causado aos cofres da União, a entidade instauradora, em seu Relatório de Tomada de Contas Especial 191/2016, caracterizou a irregularidade como omissão no dever de prestar contas e a consequente ocorrência de dano ao erário federal na monta de R\$ 251.772,90, em valor original que, atualizado monetariamente e acrescido de juros legais de mora no período de 13/2/2008 a 14/11/2016, passa a ter o valor de R\$ 615.184,52 (peça 2, p. 110 -122).

12. Na fase interna da tomada de contas especial, a responsabilidade pela irregularidade foi imputada ao Sr. Orlando Oliveira Justino, ex-Prefeito do Município de Normandia/RR, nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, uma vez que ocorrera durante sua gestão o repasse, execução, e o prazo final

da prestação de contas, que expirou em 30/7/2009, dos recursos federais à conta dos programas Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, vinculados ao Fundo Nacional de Assistência Social, no exercício de 2008.

13. Corroborando tais conclusões, à peça 2, p. 132-133, está acostado o Relatório de Auditoria 594/2017, emitido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, seguido do Certificado de Auditoria à peça 2, p. 134, do Parecer do Dirigente de Controle Interno à peça 2, p. 135.

14. Ressalta-se, por sua vez, a ausência do pronunciamento ministerial atestando ter tomado ciência das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

15. Nessas condições, o processo foi encaminhado para esta unidade técnica do Tribunal de Contas da União, onde foi autuado como TCE. Nesta Corte de Contas, a minuciosa análise exordial anuiu com as constatações trazidas pela fase interna, acrescentando apenas o chamamento em audiência do Sr. Jairo, nos termos abaixo (peça 9):

Realizar a citação abaixo indicada, na forma do § 1º do art. 10 e inciso I e II do art. 12 da Lei 8.443/1992, c/c os incisos I e II do art. 202 do Regimento Interno – TCU, aprovado pela Resolução 246/2011, para que, no prazo de quinze dias, o responsável a seguir indicado, apresente alegações de defesa ou recolha ao cofre especificado as quantias devidas, atualizadas monetariamente, calculadas a partir das respectivas datas de ocorrência até a do efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a monta eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor.

Ato impugnado 1: não comprovação da boa e regular gestão de recursos públicos repassados pelo FNAS/MDS ao município de Normandia/RR, no período de 2008, na modalidade fundo a fundo, devido à omissão do dever de prestar contas.

Quantificação do débito:

[...] (*conforme tabela 1 acima*)

a) Qualificação do responsável 1:

Nome, CPF e cargo: Sr. **Orlando Oliveira Justino**, 322.777.412-72, ex-prefeito de Normandia/RR, período 2005/2008 e 2009/2012, e gestor dos recursos transferidos fundo a fundo pelo FNAS.

Conduta: não comprovar a correta e regular aplicação dos recursos recebidos por repasse do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no valor original de R\$ 251.772,50, no período de 13/2/2008 a 14/11/2016, na modalidade fundo a fundo, ao município de Normandia/RR, contrariando o disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e art. 7º da Portaria-MDS 96/2009, quando deveria ter apresentado prestação de contas, relativo aos programas de proteção básica e proteção especial.

Nexo de causalidade: não ficou comprovada a boa e regular aplicação do recurso repassado pelo FNAS ao município de Normandia/RR, gerido pelo Sr. Orlando Oliveira Justino, uma vez que esse senhor se quedou omissos no seu dever de prestar contas, impedindo a construção de juízo pelas instâncias de controle acerca da regularidade ou não da aplicação, sendo que essa situação enseja presunção de dano ao erário.

Culpabilidade: como representante do município na aplicação dos recursos repassados pelo FNAS, pode-se afirmar que o ex-prefeito tinha consciência da obrigação de zelar pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, mediante a devida prestação de contas. Além disso, foi comunicado pelo FNAS acerca do vencimento da obrigação e da penalidade prevista diante de ato omissivo.

[...]

Realizar as audiências abaixo indicadas, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do Regimento Interno – TCU, aprovado pela Resolução 246/2011, para que, no prazo de quinze dias, o responsável a seguir indicado, apresente razão de justificativa quanto ao não cumprimento do prazo originalmente estipulado para prestar

contas dos recursos federais recebidos na modalidade fundo a fundo, à conta do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, durante exercício de 2008, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, Lei 9.604/1998 e Lei 8.742/1993 e Portaria-MDS 96/2009, ou quanto à não adoção de medidas cabíveis ao saneamento da irregularidade na referida prestação de contas.

Ato impugnado 2: descumprimento do prazo legal para prestar contas dos recursos repassados pelo FNAS/MDS ao município de Normandia/RR, durante o exercício de 2008, em afronta ao art. 7º da Portaria-MDS 96/2009 e art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.

Nome, CPF e cargo: Sr. **Orlando Oliveira Justino**, 322.777.412-72, ex-prefeito de Normandia/RR, período 2005/2008 e 2009/2012, e gestor dos recursos transferidos fundo a fundo pelo FNAS.

Conduta: descumprir o prazo originalmente estipulado para prestação de contas dos valores transferidos fundo a fundo pelo Fundo Nacional de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social (FNAS/MDS), no exercício de 2008, no valor total de R\$ 251.772,50, com fins de proceder a execução do Programa Social Básica e Programa Social Especial. Eis que a referida prestação de contas deveria ter sido informada no Sistema de Informações Gerenciais do Suas (SigSUAS) até a data de 30/7/2009, art. 7º da Portaria-MDS 96/2009, porém o responsável não cumpriu tal obrigação e, portanto, é omissos em seu dever de prestar contas.

Nexo de causalidade: como prefeito do município de Normandia/RR e gestor durante o período de liberação e execução das parcelas, cabia ao ex-gestor a responsabilidade por prestar contas da importância recebida. A omissão no dever legal leva à conclusão pelo cometimento do dano ao erário no valor da importância apurada, R\$ 251.772,50, em valores originais.

Culpabilidade: não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável, era razoável esperar do ex-Prefeito o conhecimento da ilicitude do ato, a conduta do ex-gestor não está albergada pela obediência hierárquica, tampouco pelo estrito cumprimento do dever legal.

b) Qualificação do responsável 2:

Nome, CPF e cargo: Sr. **Jairo Amilcar da Silva Araújo**, 225.644.382-53, prefeito sucessor, gestão 2013-2016.

Conduta: não adotar medidas necessárias ao saneamento da irregularidade na apresentação das contas dos valores transferidos fundo a fundo pelo Fundo Nacional de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social (FNAS/MDS) ao município de Normandia/RR, executados na gestão de seu antecessor, no valor total de R\$ 251.772,50, ou outra medida judicial visando resguardar o erário. Eis que o responsável, devidamente notificado acerca da irregularidade consistente na inexistência de prestação de contas, ficou inerte em tomar providências administrativas ou judiciais destinadas à regularização da situação, bem como a resguardar o erário.

Nexo de causalidade: o gestor não corrigiu a irregularidade da prestação de contas dos recursos utilizados, bem como não demonstrou medidas judiciais adotadas para o resguardo dos recursos, enquadrando-se na situação prevista na Súmula 230 do TCU, passível de corresponsabilização por multa.

Culpabilidade: a culpabilidade deverá ser atenuada, tendo em vista que o gestor não geriu os recursos e também não teve acesso a todas as informações, documentos, extratos referentes ao valor repassado na gestão de seu antecessor. Sua culpabilidade fica adstrita ao fato de não ter demonstrado em sua resposta as medidas legais que deveriam ser adotadas para ressarcimento ao erário.

16. Esta proposta foi corroborada pela Diretora e pelo Secretário da Secex-RR (peças 10 e 11, respectivamente), culminando com os ofícios 772/2017-TCU/SECEX-RR, referente à audiência do Sr. Jairo, e 791/2017 – TCU/SECEX-RR, referente à citação e audiência do Sr. Orlando.

17. O ofício 772/2017 (audiência do Sr. Jairo) foi recebido no dia 1/12/2017 (peça 14), tendo sido apresentada a resposta no dia 20/12/2017 (peça 15). Já o ofício 791/2017 (citação e audiência do Sr. Orlando) foi devolvido pelos Correios com a indicação de “não procurado” (peça 17). Em

consequência, expediu-se nova notificação (peça 19), sendo novamente devolvida pelos Correios com a informação de que o destinatário “mudou-se” (peça 20). Promoveu-se, então, a notificação do Sr. Orlando via edital publicado no Diário Oficial da União de 12/4/2018 (peça 24). Contudo, não foi apresentada resposta.

18. Findados os prazos limites para apresentação das defesas pelos responsáveis, foi promovido o exame de mérito do presente processo, no qual restou configurada a revelia do Sr. Orlando Oliveira Justino, analisadas as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Jairo Amilcar da Silva Araújo, as quais não foram acatadas, conforme visto à peça 25, p. 7-8. Assim, foi proposto o julgamento irregular das contas, imputando-se o débito e a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, ao Sr. Orlando Oliveira Justino, e a multa do art. 58 ao Sr. Jairo Amilcar da Silva Araújo.

19. Após a anuência do titular da Unidade Técnica no Estado de Roraima (peça 26), os autos foram remetidos ao MP/TCU que, no Parecer de peça 27, discordou da proposta de encaminhamento alvitrada, sob o argumento de que, em 2009, o Sr. Orlando Oliveira Justino já havia sido condenado à sua revelia, em outro processo no qual havia sido citado no mesmo endereço e, em razão da última atualização ter ocorrido em 2012, poderia estar desatualizado.

19.1 Além disso, na fase interna foi notificado em endereço diverso da citação, e a comunicação foi regularmente recebida e que dito endereço também diverge do constante da Justiça Eleitoral, cujo cadastro se encontra regular. Assim, propôs o retorno dos autos para nova tentativa de citação e audiência.

20. A proposta foi acolhida pela Ministro-Relator, Exmo. Sr. Marcos Bemquerer que, no Despacho de peça 28, determinou a restituição do processo a esta Unidade Técnica, com vistas à realização de nova citação.

21. As comunicações foram encaminhadas para o endereços indicados no Parecer da D. Procuradora, vistos nas peças 29 e 30), conforme discriminado abaixo:

a) Ofício 6044/2019-TCU/Seproc, de 30/9/2019 (peça 31), recebido em 4/11/2019, pelo Sr. Damildes Fidelis Paulino, conforme AR de peça 34;

b) Ofício 6046/2019-TCU/Seproc, de 30/9/2019 (peça 32), recebido na mesma data e pela mesma peça, conforme AR de peça 33.

22. Transcorrido o prazo para apresentação da defesa, 19/12/2019, o Sr. Orlando Oliveira Justino permaneceu silente, devendo ser considerado revel para todos os efeitos legais, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992.

EXAME TÉCNICO

23. Verifica-se da seção “Histórico” que mais uma vez o Sr. Orlando Oliveira Justino, regularmente citado (peças 31 a 34), optou por se manter silente, da mesma forma que nas tentativas anteriores, que culminou com a sua citação via edital (peças 13, 17, 19-24).

24. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, *in verbis*:

Art. 179. A citação, a audiência ou a notificação, bem como a comunicação de diligência, far-se-ão:
I - mediante ciência da parte, efetivada por servidor designado, por meio eletrônico, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

II - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

III - por edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado

(...)

Art. 3º As comunicações serão dirigidas ao responsável, ou ao interessado, ou ao dirigente de órgão ou entidade, ou ao representante legal ou ao procurador constituído nos autos, com poderes expressos no mandato para esse fim, por meio de:

I - correio eletrônico, fac-símile ou telegrama;

II - servidor designado;

III - carta registrada, com aviso de recebimento;

IV - edital publicado no Diário Oficial da União, quando o seu destinatário não for localizado, nas hipóteses em que seja necessário o exercício de defesa”.

Art. 4º. Consideram-se entregues as comunicações:

I - efetivadas conforme disposto nos incisos I e II do artigo anterior, mediante confirmação da ciência do destinatário;

II - realizadas na forma prevista no inciso III do artigo anterior, com o retorno do aviso de recebimento, entregue comprovadamente no endereço do destinatário;

III - na data de publicação do edital no Diário Oficial da União, quando realizadas na forma prevista no inciso IV do artigo anterior.

§ 1º O endereço do destinatário deverá ser previamente confirmado mediante consulta aos sistemas disponíveis ao Tribunal ou a outros meios de informação, a qual deverá ser juntada ao respectivo processo.

(...)

25. Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em “mãos próprias”. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.

26. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Ministro JOSÉ JORGE);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Ministro BENJAMIN ZYMLER);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Ministro AROLDO CEDRAZ).

27. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do “AR” no endereço do destinatário:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI nº 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

28. No caso vertente, a citação/audiência do responsável se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafos 17 e 21), de forma bastante zelosa, porquanto, devido ao insucesso de realizar a citação em endereços constantes nos sistemas CPF da Receita (peças 5 e 30), buscou-se a citação/audiência em endereços provenientes de sistemas públicos (TSE) e das bases de dados do próprio TCU (peças 29 e 30). A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada.

29. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

30. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

31. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. No entanto, o responsável não se manifestou na fase interna, não havendo, assim, nenhum argumento que possa vir a ser analisado e posteriormente servir para afastar as irregularidades apontadas.

32. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU. (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1a Câmara (relator: Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-1a Câmara (relator: Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-1a Câmara (Relator: Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-1a Câmara (Relator: Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (Relator: Aroldo Cedraz).

33. Dessa forma, o Sr. Orlando Oliveira Justino deve ser considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992, devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado e aplicando-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Razões de justificativa do Sr. Jairo Amilcar da Silva Araújo

34. Conforme mencionado na seção “Histórico”, as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Jairo Amilcar da Silva Araújo foi analisada na instrução de peça 25, conforme reproduzido abaixo:

27. O Sr. Jairo Amilcar da Silva Araújo, ex-prefeito de Normandia/RR, gestão 2013-2016, apresentou defesa (peça 15) alegando, em suma, não ser responsável pela omissão a ele atribuída.

28. Afirma não haver qualquer possibilidade de que a responsabilização recaia sobre ele, pois os recursos foram geridos no ano de 2008, devendo, portanto, ser de responsabilidade do gestor à época (mandato 2005-2008) ou, quando muito, do sucessor (mandato 2009-2012), mas nunca do

“sucessor do sucessor”, que seria ele (mandato 2013-2016):

Os recursos em questão foram aplicados no ano de 2008, ano onde ocorreram eleições municipais, portanto, os recursos foram geridos pelo prefeito eleito para o mandato iniciado no ano de 2004 e findado em 2008, já em 2009 assumiu um novo mandatário que administrou o município entre 2009 e 2012. (peça 15, p. 3)

29. Ademais, o defendente alega que jamais exerceu quaisquer dos atos de gestão dos recursos da Assistência Social (empenho, liquidação e pagamento), sendo a gestão destes recursos, durante o mandato em que foi prefeito de Normandia/RR, atribuição do titular da Secretaria Municipal de Ação Social, não havendo que se falar em responsabilização de quem sequer ordenou despesa na área social.

30. Além disso, revela ter sido impossível prestar contas ou promover ações visando o ressarcimento porque, quando assumiu o mandato, não foram encontrados quaisquer documentos ou processos administrativos nos arquivos da prefeitura que comprovassem como ou se foi empregado o recurso em questão.

31. Ainda, diz que jamais foi notificado a “adotar medidas judiciais visando ressarcimento ao erário” (peça 15, p. 3-4), não havendo, portanto, que se falar em responsabilização, ainda que atenuada.

Análise

32. Não merece guarida o argumento de que os atos de gestão dos referidos recursos seriam atribuição do titular da Secretaria Municipal de Ação Social pois está desamparado de qualquer documentação probante (como uma lei municipal, portaria de designação, assinaturas do secretário nos empenhos ou pagamentos efetuados com tais recursos etc) que revelasse que tal competência era, de fato, exclusiva daquela secretaria.

33. Da mesma forma, não foram acostadas evidências que comprovassem que, ao assumir o mandato, o Sr. Jairo se deparou com o fato de que os documentos e processos administrativos da prefeitura haviam desaparecidos. Num caso como este, o mínimo a se fazer seria um boletim de ocorrência e uma denúncia ou representação junto ao Ministério concedente, para que tome tempestivamente as medidas administrativas de responsabilização e ressarcimento, e aos Ministérios Públicos Federal e Estadual, para eventuais ajuizamentos nas esferas cível e penal. No entanto, o ex-Prefeito nada apresentou nesse sentido, limitando-se à mera alegação. Portanto, não deve ser acolhida esta justificativa.

34. Importante frisar que, quando desacompanhadas de provas documentais, a simples alegação é insuficiente para comprovar o fato alegado. Neste sentido, Acórdãos 4085/2018-Segunda Câmara, Relator Marcos Bemquerer, 2373/2018-Segunda Câmara, Relator José Múcio Monteiro, 2986/2016-Plenário, Relator Ana Arraes.

35. Por fim, também não merece ser acolhido o argumento de que não foi ele o prefeito do mandato imediatamente posterior à ocorrência da irregularidade, ou seja, não foi o sucessor direto e, conseqüentemente, não se enquadraria na situação prevista na Súmula TCU nº 230, *in fine*:

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.

36. Para explicar tal refutação, é imperioso primeiramente trazer à baila informação obtida no site da Tribunal Superior Eleitoral quanto aos ex-Prefeitos de Normandia/RR e os períodos em que exerceram a chefia do poder executivo municipal:

Tabela 2: Mandatos dos ex-Prefeitos de Normandia/RR

Período do mandato	Prefeito
2005-2008	Orlando Oliveira Justino

2009-2012	Orlando Oliveira Justino
2013-2016	Jairo Amilcar de Araújo

Fonte: site do TSE (www.tse.jus.br/eleicoes)

37. Isto em mente, resta claro que o prefeito antecessor geriu aquela municipalidade de 2005 a 2012. Ora, quando a Súmula TCU nº 230 prescreve que “prefeito sucessor” deve apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu “antecessor”, não está a limitar o período do mandato de quatro anos, mas sim distinguir as pessoas que exerceram aquele cargo. Neste sentido, vê-se que o Sr. Jairo foi, indubitavelmente, o sucessor do Sr. Orlando.

38. Por fim, também não deve prosperar o fundamento de que o Sr. Jairo nunca havia sido notificado a adotar medidas judiciais visando ressarcimento ao erário. Primeiro, porque adotar tais medidas prescinde de notificação, sendo esta uma atribuição legal a ser tomada de ofício, nos termos do artigo 84 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, e artigo 8º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

39. Ademais, pesa o fato das notificações que lhes foram encaminhadas pelo concedente, quais sejam o Ofício nº 4923/CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 22/9/2014 (peça 1, p. 46), e 6221/CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de 6/10/2015 (peça 2, p. 28), que comprovadamente foram recebidos (respectivamente, peça 1, p. 50, e peça 2, p. 32), tendo sido o primeiro, inclusive, respondido por este responsável (peça 2, p. 24), constarem expressamente o inteiro teor da Súmula TCU nº 230, na qual alerta sobre a obrigatoriedade de adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.

40. Em face da análise promovida, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Jairo, uma vez que não foram suficientes para contornar situação ora combatida, nem descaracterizar o nexo de causalidade entre a sua conduta e a irregularidade apontada, devendo suas contas ser julgadas irregulares. Propõe-se, ainda, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, do mesmo normativo legal.

35. Em que pese o princípio de continuidade administrativa, a qual, em regra, obriga os gestores sucessores prestar contas dos recursos aplicados pelos seus antecessores quanto estes não o tiverem feito, um dos corolários da Súmula TCU 230, entende-se que exigir a prestação de contas do Sr. Jairo Amilcar da Silva Araújo, mostra-se por demais desarrazoada e desproporcional. Observa-se que os recursos foram utilizados em 2008 e a prestação deveria ter ocorrido em 30/7/2009, nos termos da Portaria MDS 96/2009, ainda na gestão do Sr. Orlando Oliveira Justino, que esteve à frente da Prefeitura Municipal de Normandia/RR em duas gestões consecutivas, 2005-2008 e 2009-2012. O seu sucessor somente assumiu o mandato em 1/1/2013, quatro anos após a utilização dos recursos.

35.1 Exigir que ele fosse averiguar quais os recursos utilizados em 2008 não tiveram a prestação de contas prestadas seria submetê-lo a um ônus descomunal, pois o princípio da continuidade administrativa não deve servir de esteio para exigir indefinidamente que os sucessores prestem as contas de seus antecessores quanto eles não o tiverem feito. Observa-se que praticamente dois anos após o início de seu mandato é que ele teve conhecimento de que as contas dos recursos repassados pelo FNAS, em 2008, não foram prestadas (v. peça 2, p. 116).

35.2 Uma boa parte da jurisprudência desta Corte de Contas entende que a obrigação de prestar contas do antecessor pelo sucessor é cabível nos casos em que esta ocorrer na gestão deste último (Acórdãos 851/2017-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz, 2212/2016-Primeira Câmara, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira). Verifica-se ainda que a nova redação da Súmula TCU 230 consigna que o dever em questão deve ocorrer quando o **adimplemento da obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor**, confirmando a tese levantada acima (Acórdão 206/2020-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro). Deste modo, entende-se que o responsável pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos sob exame, bem como pela prestação de contas recai unicamente sobre o gestor dos recursos, Sr. Orlando Oliveira Justino, pelas razões já expostas, devendo as razões de justificativa do Sr. Jairo Amilcar da Silva

Araújo serem acatadas.

36. 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 a omissão da prestação de prestar contas ocorreu no dia 30/7/2009, e o ato que ordenou a citação/audiência ocorreu em 1/11/2017 (peça 11).

CONCLUSÃO

37. A análise proferida na seção “Exame Técnico” demonstrou a revelia do Sr. Orlando Oliveira Justino, conforme parágrafos 23 a 32, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

38. Em face da análise promovida no item 35, propõe-se acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Jairo Amilcar de Araújo, em razão de a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do FNAS, no exercício de 2008, bem como apresentar as devidas contas, recair unicamente sobre o Sr. Orlando Oliveira Justino. Desse modo, as contas do Sr. Jairo devem ser julgadas regulares, com a consequente quitação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:]

a) acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Jairo Amilcar da Silva Araújo (CPF 225.644.382-53), ex-Prefeito do Município de Normandia/RR, gestão 2013 a 2016;

b) com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, considerar revel o Sr. Orlando Oliveira Justino (CPF: 322.777.412-72);

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 17, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I e 207, do Regimento Interno do TCU, julgar **regulares** as contas do Sr. Jairo Amilcar da Silva Araújo (CPF 225.644.382-53), ex-Prefeito do Município de Normandia/RR, gestão 2013 a 2016, dando-se-lhe quitação plena;

d) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea(s) “a” e “c”, e § 1º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso(s) I e III, e §§ 1º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Orlando Oliveira Justino (CPF: 322.777.412-72), ex-Prefeito do Município de Normandia/RR, gestão 2005 a 2012, em razão da não comprovação da boa e regular gestão dos recursos públicos haja vista a omissão no dever legal de prestar contas dos recursos referentes ao co-financiamento federal das ações e programas do Sistema Único de Assistência Social (Suas), no exercício de 2008, e condená-lo, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos:

Data	Valor (R\$)
13/02/2008	256,10



15/02/2008	3.680,80
19/02/2008	4.500,00
20/02/2008	3.055,00
21/02/2008	9.480,00
22/02/2008	916,70
25/02/2008	9.780,00
12/03/2008	256,10
14/03/2008	8.180,80
17/03/2008	916,70
18/03/2008	3.120,00
20/03/2008	9.480,00
08/04/2008	4.500,00
14/04/2008	4.036,70
15/04/2008	256,10
18/04/2008	9.320,00
22/04/2008	3.680,80
08/05/2008	3.680,80
09/05/2008	916,70
12/05/2008	4.756,10
15/05/2008	9.220,00
19/05/2008	2.860,00
05/06/2008	3.680,80
06/06/2008	4.500,00
09/06/2008	916,70
11/06/2008	12.316,10
01/07/2008	13.880,00
02/07/2008	3.936,90
03/07/2008	3.776,70
05/08/2008	256,10
07/08/2008	3.680,80
11/08/2008	916,70
12/08/2008	4.500,00
14/08/2008	2.860,00
15/08/2008	9.700,00
02/09/2008	256,10
04/09/2008	8.180,80
09/09/2008	2.795,00
10/09/2008	10.856,70
08/10/2008	256,10
10/10/2008	2.795,00
13/10/2008	10.756,70
17/10/2008	4.500,00
07/11/2008	7.551,10
12/11/2008	11.340,00
03/12/2008	4.597,50

08/12/2008	256,10
19/12/2008	4.500,00
22/12/2008	14.000,00
23/12/2008	3.680,80
30/12/2008	3.680,80

Valor atualizado (com juros) até 19/3/2020: R\$ 706.646,70 (peça 36)

e) aplicar ao Sr. Orlando Oliveira Justino (CPF: 322.777.412-72) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

f) autorizar, caso requerido pelo responsável, o pagamento da dívidas indicadas nos itens acima em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

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

h) encaminhar cópia da deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado de Roraima, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e comunicar-lhe que o relatório e o voto que a fundamentarem podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso haja interesse, o Tribunal pode enviar-lhe cópia desses documentos sem qualquer custo;

i) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Cidadania e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

SECEX-TCE/D4, em 19 de março de 2020.

(Assinado eletronicamente)

CONCEIÇÃO DE MARIA DOS SANTPS

AUFC – Mat. 5625-1

ANEXO I
MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não comprovação da boa e regular gestão de recursos públicos repassados pelo FNAS/MDS ao município de Normandia/RR, no período de 2008, na modalidade fundo a fundo, devido à omissão do dever de prestar contas	Orlando Oliveira Justino, 322.777.412-72, ex-prefeito de Normandia/RR,	2005/2008 e 2009/2012	Não comprovar a correta e regular aplicação dos recursos recebidos por repasse do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no valor original de R\$ 251.772,50, no período de 13/2/2008 a 14/11/2016, na modalidade fundo a fundo, ao município de Normandia/RR, contrariando o disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e art. 7º da Portaria-MDS 96/2009, quando deveria ter apresentado prestação de contas, relativo aos programas de proteção básica e proteção especial.	Não ficou comprovada a boa e regular aplicação do recurso repassado pelo FNAS ao município de Normandia/RR, gerido pelo Sr. Orlando Oliveira Justino, uma vez que esse senhor se quedou omissos no seu dever de prestar contas, impedindo a construção de juízo pelas instâncias de controle acerca da regularidade ou não da aplicação, sendo que essa situação enseja presunção de dano ao erário.	Não há no processo indicação suficiente para afirmar que houve boa-fé do responsável; é razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticou e que lhe era exigível conduta diversa daquela que adotou, considerados a legislação e as circunstâncias que o cercavam