

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC-002.272/2005-0

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Estado de Rondônia

Responsáveis: Josias Muniz de Almeida (CPF 172.245.514-49) e Estado de Rondônia (CNPJ 00.778.376/0001-21)

Advogados constituídos nos autos: Eric Júlio S. Tiné, OAB/RO 2.507; Maria Emília Cazelli Gonçalves, OAB/RO 2.735; Priscila Araújo, OAB/RO 2.485; Vinícius Nascimento Saldanha, OAB/RO 1.933; Reginaldo Adauto Marques Junior, OAB/RO 330.

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DE CONVÊNIOS. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. EXCLUSÃO DO ENTE ESTADUAL DA RELAÇÃO PROCESSUAL. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

O relato dos presentes autos pode ser iniciado com a transcrição, a seguir, da instrução de fls. 4021/4033, da lavra do auditor-instrutor da 7ª Secex:

“Natureza: Tomada de Contas Especial

[...]”

1. QUALIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS E QUANTIFICAÇÃO DO DÉBITO

Nome: **JOSIAS MUNIZ DE ALMEIDA**

CPF: 172.245.514-49

Endereço: Av. Almerindo Grava, 331 – Jd. Alvorada.

CEP 78.984-000 - Pimenta Bueno/RO (fl. 3.375, vol. 20).

Cargo à época: Secretário de Estado do Trabalho e Promoção Social (período de 1997/2000).

Nome: **ESTADO DE RONDÔNIA**

CNPJ: 00.778.376/0001-21

Citado na pessoa do seu governador Sr. Ivo Cassol

Endereço: Palácio Getúlio Vargas – Rua D. Pedro II, Centro

CEP 78.900-000 – Porto Velho/RO (fl. 3.375, vol. 20).

Valor histórico do débito: R\$ 65.753,98 (em várias datas de 1996, fl. 3.347, vol. 19)

Valor total atualizado até 28/3/2006: R\$ 265.345,76

2. DESCRIÇÃO DOS FATOS

2.1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento à Decisão 1.024/2001-TCU-P, pelo Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, contra o Sr. Josias Muniz de Almeida, ex-secretário de Estado do Trabalho e Promoção Social de Rondônia e contra a pessoa jurídica do Estado de Rondônia, em virtude da ausência de prestação de contas de parcelas dos Convênios 33/1996 (Siafi n. 300.705) e 75/1996 (Siafi 304.768), firmados entre aquele Ministério e o Estado de Rondônia, objetivando a execução de Serviços de Ação Continuada SAC, naquele Estado.

2.2. O convênio de número 33-MPAS/SAS, de 1996 (SIAFI nº 300705), tinha como objetivo executar de forma descentralizada ‘programas assistenciais de ação continuada apoiados pela União, a serem desenvolvidos pelo Estado, Municípios e Entidades Assistenciais ...’. (fls. 31)

2.3. O convênio 75-MPAS/SAS, de 1996 (SIAFI nº 304768), tinha por escopo ‘fomentar programas e serviços sócio-educativos para crianças e adolescentes carentes, visando seu desenvolvimento integral, inclusão, permanência e sucesso escolar e integração na família e na comunidade ...’ (fls. 70/79).

2.4. Nos termos da Cláusula Segunda desses convênios, o conveniente deveria, entre outros, transferir os recursos financeiros para os municípios e entidades assistenciais, de acordo com o Cronograma de Desembolso, supervisionar, acompanhar e fiscalizar as atividades inerentes à execução do objeto pactuado junto aos municípios e entidades sociais. Deveria também apresentar ao concedente as prestações de contas parciais.

2.5. Para execução destes convênios, o governo do Estado por intermédio da Secretaria do Trabalho e Promoção Social e/ou da Fundação de Assistência Social, celebrou outros convênios com os municípios e entidades assistenciais do estado.

2.6. O Tribunal de Contas do Estado apontou diversas irregularidades e impropriedades na execução desses convênios, e representou ao TCU, o que veio a resultar na presente TCE.

3. HISTÓRICO DO PROCESSO

3.1. O processo foi inicialmente instruído pela SECEX RO que concluiu que, quanto aos terceiros, inclusive gestores municipais, deixaria de promover o respectivo chamamento 'por não serem signatários do convênio firmado pela União (...). Entendeu que, ante o teor do Enunciado da Súmula nº 187, não é adequada a sua inclusão no pólo passivo da presente TCE, por não estaria configurada a existência de conluio com os servidores das entidades conveniente e/ou concedente' (instrução fls. 3.345/3.348, vol.19).

3.2. Foram apontados os seguintes débitos:

Convênio MPAS de origem (cf. fls. 422/424, Vol. 2)	SUBCONVÊNIOS Origem dos débitos	Valor (em R\$)	Data de referência (ordens bancárias de fls. 563 e 570, Vol. 2)
33/1996	Sub-convênio 24/1996, com a P.M. de Ji-Paraná	6.480,90	22/3/1996
33/1996	Sub-convênio 61/1996, com Associação dos Moradores do Bairro Nova Vilhena	6.099,84	22/3/1996
75/1996	Sub-convênio 30/1996, com a Sociedade Creche Escola beneficente Santa Izabel	4.401,52	20/8/1996
75/1996	Sub-convênio 40/1996, com a Associação dos Moradores do Bairro Cidade do Lobo	2.118,00	20/8/1996
75/1996	Sub-convênio 127/1996, com a Associação de meninos e meninas trabalhadores de Cerejeiras	31.250,00	20/8/1996
75/1996	Sub-convênio 44/1996, com a Associação dos Moradores do Bairro Cidade do Lobo	8.013,60	20/8/1996
75/1996	Sub-convênio 88/1996, com a P.M. de Ji-Paraná	7.390,12	20/8/1996

3.3. Dando cumprimento ao Despacho do Secretário de Controle Externo do Estado de Rondônia (fl. 3.348, vol. 19), e, posteriormente, ao despacho do Relator, Exmo. Ministro Valmir Campelo (fl. 4.012, vol. 23), foram efetuadas as devidas citações solidárias do ente político e do agente público considerado responsável pela irregularidade, o então Secretário de Estado do Trabalho e Promoção Social (fl. 3.366, vol. 19; e fl. 4.015, vol. 23).

3.4. O Sr. **Josias Muniz de Almeida** foi citado solidariamente com o Estado de Rondônia para 'apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres (...) em virtude da ausência de prestação de contas do referidos convênios: [nºs 33/96 e 75/96]' (Ofício TCU/SECEX RO nº 120/2006, fls. 3366/3367, vol. 19).

3.5. O Governador do Estado foi comunicado da citação conforme Ofícios 121/2006; 749/2006 e Aviso 183/GP/TCU (fls. 4010).

3.6. As respostas às citações encontram-se às fl. 3.376, vol. 20 (do Sr. Josias), fl. 3.392, vol. 20 (Ofício 973/2006, da Fundação de Assistência Social do Estado de Rondônia, em nome do Estado) e no anexo 2 (do Governador de Rondônia).

3.7. Há procurações do Sr. Josias às fls. 3.373 e subestabelecimento às fls. 3.390, ambas do vol. 20.

3.8. Com base na Portaria Segecex 04, de 16 de fevereiro de 2007, o processo foi redistribuído a esta 7ª Secex para prosseguimento da instrução, conforme despacho de fls. 4005.

4. DAS DEFESAS APRESENTADAS

4.1. Estão analisadas a seguir as alegações de defesa e justificativas apresentadas pelo gestor da Secretaria do Trabalho e Promoção Social do Estado de Rondônia, Sr. Josias Muniz de Almeida (fl. 3.376, vol. 20), bem como da própria pessoa jurídica do Estado de Rondônia, neste ato representado pelo seu governador, Sr. Ivo Cassol (anexo 2). Nos itens que se seguem estão resumidas suas alegações e os elementos/informações por eles aduzidos.

4.2. Defesa apresentada pelo Sr. **JOSIAS MUNIZ DE ALMEIDA**, ex-secretário de Estado (fl. 3.376, vol. 20).

4.2.1. Alegação: **prescrição da tomada de contas especial** (fl. 3.376/3.379, vol. 20). Em preliminar, o responsável alega que esta TCE teria sido instaurada fora dos prazos legalmente previstos, em razão da prescrição quinquenal decorrente da interpretação sistemática do Decreto 20.910/1932 c/c Decreto-lei 4.597/42, bem como do art. 23, caput e inciso I, da Lei 8.429/92. Como o responsável ocupou a referida função de Secretário de Estado de 1997 a 2000, e como a TCE foi instaurada em 2005, ter-se-ia 'a prescrição do direito de ação, quanto mais administrativamente, para uma eventual reparação'.

4.2.1.1. **Análise:** Carece razão ao responsável, pois a Lei 8.443/92, que determina a necessidade de instauração de Tomada de Contas Especial diante da omissão de prestação de contas ou de indícios de prejuízo ao erário, não previu qualquer período de prescrição de sua instauração.

4.2.1.2. A própria Constituição Federal, no seu art. 37, conforme reconhecido pelo STF, prevê a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário: '§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.**'

4.2.1.3. A propósito, em recente julgamento de incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão 2.709/2008 - Plenário), esposando a mesma posição do Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança 26210-9/DF), o Plenário desta Corte firmou o seguinte entendimento:

'9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007;'

4.2.1.4. É certo, também, que esta Colenda Corte tem, recentemente, considerado o longo interregno temporal como parâmetro para não dar continuidade nesses processos. Tal procedimento deve-se ao devido respeito às garantias de ampla defesa e segurança jurídica, diante das sabidas e crescentes dificuldades em se juntar comprovantes e se formular uma defesa efetiva após um longo transcurso de tempo e, ainda, por economia processual, em razão das decrescentes probabilidades de recuperação do prejuízo sofrido após esse tempo.

4.2.1.5. Modernamente, a própria Instrução Normativa n. 56/07-TCU, que regulamenta os processos de Tomada de Contas Especial, prevê, no seu art. 5º, a dispensa da instauração da TCE sobre fatos ocorridos há mais de dez anos, somados à inércia da Administração em adotar providências buscando o ressarcimento (notificação do responsável), in verbis:

IN-TCU 56/07: '§ 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.' (grifos nossos).

4.2.1.6. Entretanto, no caso em tela, nenhuma das duas hipóteses socorre o responsável. Como ele mesmo alega, a TCE foi instaurada cinco anos após o final do seu mandato frente à Secretaria de Estado responsável.

4.2.1.7. Outrossim, verifica-se que, 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 (TCER), como, por exemplo, o Ofício 1226-TCER, de 12/08/97, advertindo este responsável para a

necessidade de instauração da TCE contra os subconvenientes incursos em diversas irregularidades nas despesas com os recursos federais repassados (fl. 3240, vol. 19).

4.2.1.8. De sorte que o processo seguiu seu curso normal no TCER, tendo sido remetido ao TCU, por meio de representação daquele órgão estadual, e processado por meio da Decisão 1041/2001-TCU-P que determinou a instauração da presente TCE ao MPAS, responsável pelos repasses. Assim, esses autos foram remetidos ao MPAS que processou toda fase interna da TCE. Nesta, o Sr. Josias foi devidamente notificado do débito a ele atribuído em 20/11/2002 (fl. 180/181, vol. p. – AR à fl. 246, vol. 1), interrompendo o prazo ‘prescricional’. Finalmente, em 2004, os autos retornaram a esta Corte, que promoveu as devidas análises e citações, em 31/03/2006 (fl. 3.366/3.367, vol. 19).

4.2.1.9. Como se vê, 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 qualquer indício de cerceamento de defesa que autorizasse a descontinuidade deste feito.

4.2.1.10. Não há, pois, que se acolher a alegação do responsável.

4.2.2. Alegação: irregularidades no Convênio 33/96 (fl. 3.379/3.381, vol. 20). Em relação à parcela impugnada do Convênio 33/96 (subconvênio 24/96 – Prefeitura de Ji-Paraná), o responsável alega que os repasses foram efetuados em 14/11/1996 e 30/12/1996, antes do início da sua gestão (1997), e que a prestação de contas destes deveria ter-se dado até 30/01/2000, portanto, já fora da gestão desse responsável. Igualmente, alega que toda a execução do subconvênio 61/96, celebrado com a Associação dos Moradores do Bairro Nova Vilhena, teria se dado fora da gestão desse responsável.

4.2.2.1. Análise: Carecem de razão essas alegações do responsável.

4.2.2.2. Registre-se, inicialmente, que o Convênio 33/96 foi prorrogado até 31/12/99, por meio da celebração do Terceiro Termo Aditivo assinado por esse mesmo responsável, em 01/04/97 (vol. 15, fl. 2.692, cláusula 1ª). A prestação de contas (parcial) desse Convênio deveria se dar ‘até 30 (trinta) dias após a aplicação da última parcela do exercício financeiro’ (vol. 21, fl. 3.737, cláusula 6ª do termo original) e ao seu final, isto é, até 28 de fevereiro do exercício seguinte ao seu término, em 28/02/2000 (vol. 15, fl. 2.694, cláusula 3ª do Terceiro Termo Aditivo). Ressalte-se que, nos autos, há prestação de contas de recursos repassados por meio desse convênio até julho de 2001, o que permite inferir que houve prorrogações posteriores à celebrada naquele Terceiro Termo Aditivo.

4.2.2.3. Tais fatos demonstram que esse responsável tinha, desde sua posse em fins de janeiro de 1997, responsabilidade em prestar contas dos recursos repassados até 30/12/96, obrigação que inclui a responsabilidade sobre a prestação de contas das parcelas glosadas do subconvênio 24/96.

4.2.2.4. Uma das irregularidades que foram atribuídas nesses 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 24/96 (ausência de documentos probatórios das despesas, ausência de extratos bancários, ausência de notas de empenho e ordens de pagamento, e ausência de documentos probatórios dos procedimentos licitatórios - fl. 1.213, vol. 6), cuja vigência se estendeu até 31/12/96 (vol. 5, fl. 900, cláusula 8ª), daí decorre sua responsabilidade solidária sobre o débito imputado, nos termos do art. 8º da Lei 8.443/92.

4.2.2.5. Embora os repasses impugnados, que haviam sido efetivados por meio do subconvênio 24/96, tenham ocorrido antes do mandato desse responsável (vol. 5, fl. 955/959), pelo princípio da continuidade administrativa, caberia a ele providenciar a regularização dessas contas junto ao subconveniente. Em não obtendo sucesso nessa regularização, deveria ter instaurado a devida tomada de contas especial (art. 8º da Lei 8.443/92 c/c art. 8º da Lei Complementar do Estado de Rondônia n. 154/96). 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 24/96.

4.2.2.6. Em relação ao subconvênio 61/96, observa-se que o recorrente noticiou, em maio de 1998, que as prestações de contas desse subconvênio encontravam-se na Controladoria Geral do Estado para análise (fl. 2.818/2.819, vol. 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 importaria a instauração da tomada de contas especial (fl. 2.830/2.851, vol. 16).

4.2.2.7. Impende registrar que o término da vigência do subconvênio 61/96 deu-se em 31/12/1996. Estando irregulares essas 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 dessas contas por ocasião da prestação de contas parcial do convênio federal que o originou, o de nº 33/96. Tal providência não fora adotada até o fim do mandato desse responsável (2000), cuja omissão não restou, até o momento, justificada.

4.2.2.8. Consta às fls. 972, v. 5, Parecer Técnico da Diretora da Divisão de Serviços Especiais/DSE Assist. Social 15ª Região, Sra. Antonia 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 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 nº 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. 974/975, 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 TCE.

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. 3.345/3.348, 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 33/96 e 75/96), relativamente às parcelas dos subconvênios tidas como irregulares.

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

4.2.3. Alegação: **irregularidades no Convênio 75/96** (fl. 3.381/3.383, vol. 20). Em relação às parcelas impugnadas do Convênio 75/96 (subconvênios 040/96 e 044/96, ambos com a Associação dos Moradores do Bairro Cidade do Lobo-RO; 030/96, com a Sociedade Creche Beneficiente Santa Izabel), o responsável alega que os repasses foram efetuados antes do início da sua gestão, e que a prestação de contas destes deveria ter-se dado também antes, portanto, **fora da gestão desse responsável**.

4.2.3.1. **Análise:** De maneira semelhante ao examinado no item 4.13, carecem de razão essas alegações do responsável. As irregularidades que lhe foram atribuídas nesses autos referem-se à ausência de prestação de contas (relativamente à ausência de instauração das devidas TCE) das parcelas desse Convênio 75/96 transferidas pelos subconvênios que apresentaram as seguintes irregularidades:

a) apresentação de notas fiscais (impugnadas) com datas anteriores e posteriores à vigência do subconvênio 30/96 (vigência até 31/12/96, vol. 3, fl. 561, cláusula 8ª), conforme certidão n. 262/98, de 10.03.98 (fl. 803, vol. 4);

b) omissão de prestação de contas do subconveniente e ausência de documentos probatórios da despesa realizada no subconvênio 40/96 (fl. 3.263, vol. 19), cuja vigência era até 31/12/96 (vol. 19, fl. 3179); e

c) omissão de prestação de contas pelo conveniente do subconvênio 44/96, conforme certidão n. 245/98, de 09.03.98 (fl. 2.604, vol. 15). Subconvênio este cuja vigência era até 31/12/96 (vol. 14, fl. 2336, cláusula 7ª).

4.2.3.2. Registre-se que o Convênio 75/96, que teria a vigência até 31/12/96 (vol. 05, fl. 900, cláusula 8ª), foi prorrogado, por meio da celebração do Segundo Termo aditivo, até 31/12/97 (vol. 04, fl. 836). Posteriormente, foi celebrado o Terceiro Termo Aditivo, este já assinado pelo Sr. Josias, em 20/11/98, prorrogando a vigência do Convênio por mais dois meses, isto é, até 28/02/98 (fl. 850, vol. 04).

4.2.3.3. 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 (fl. 313, vol. 04). Registre-se que era da Secretaria de Estado, a qual o responsável passou a responder a partir de 1997, 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 75/96, no que se refere às parcelas impugnadas, e o necessário conhecimento desse responsável sobre as irregularidades pendentes dos referidos subconvênios.

4.2.3.4. Fato agravante da situação do responsável é que o mesmo, já nas funções de Secretário de Estado, teria atestado a regularidade das contas do subconvênio 30/96, em documento sem data (fl. 630, vol. 3).

4.2.3.5. Outro fato agravante da sua situação é que ele foi previamente advertido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por meio do Ofício 1226-TCER, de 12/08/97, para a necessidade de instauração da TCE contra o conveniente do subconvênio 40/96 (fl. 3240, vol. 19).

4.2.3.6. Embora os repasses impugnados, que haviam sido efetivados por meio desses subconvênios 30/96, 40/96 e 44/96, tenham ocorrido antes do mandato desse responsável (vol. 3, fl. 616/617; vol. 19, fls. 3203/3207; e vol. 19, fls. 3203/3207), pelo princípio da continuidade administrativa, caberia a ele 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 (art. 8º da Lei 8.443/92 c/c art. 8º da Lei Complementar do Estado de Rondônia n. 154/96). Entretanto, durante todo o seu mandato, não procedeu à prestação de contas dessas parcelas do Convênio 75/96 nem à devida instauração da tomada de contas especial sobre esses subconvênios.

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 33/96 e 75/96), 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. 3.345/3.348, vol. 19).

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

4.2.4. Alegação: **dificuldades operacionais e ausência de má fé** (fl. 3.383/3.384, vol. 20). O responsável alega enormes dificuldades em relação à estrutura fiscalizatória daquele Estado, principalmente a falta de informatização dos processos e ausência de recursos para a fiscalização in loco.

4.2.4.1. **Análise:** Não foram apresentados aos autos elementos que possam comprovar as alegadas dificuldades operacionais. Porém, pode-se presumir tratar-se das dificuldades inerentes à pouca estrutura que o Estado coloca ao serviço do controle em relação à quantidade de entidades e municípios beneficiadas com as transferências de recursos.

4.2.4.2. 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. 3.617, vol. 21).

4.2.4.3. 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 responsável em tela, de termos aditivos prorrogando os referidos convênios (vol. 15, fl. 1.299; fl. 850, vol. 4).

4.2.4.4. Embora conste no Expediente indicado no item 4.2.2.9 (Ofício nº 658/GABSETAS, de 19 de maio de 1997, fls. 973, v. 5), no qual o Sr. Josias afirma que aquela Secretaria 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.

4.2.4.5. 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.

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 entidades assistenciais, utilizando-se de recursos dos Convênios nºs 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 ficou 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 subconvenientes, fato que não foi observado.

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

4.2.5. Alegação: atipicidade do ilícito (fl. 3.384/3.386, vol. 20). O responsável socorre-se no princípio da proporcionalidade para descaracterizar qualquer ocorrência de improbidade administrativa prevista na Lei 8.429/92, e complementa afirmando não haver comprovação do efetivo dano ao erário, mas tão somente ausência de prestação de contas.

4.2.5.1. Análise: 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 essas 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.

4.2.5.2. Destaque-se que, nesta TCE, a não comprovação da aplicação dos recursos dos convênios firmados entre Estado e a 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.

4.2.5.3. Engana-se o responsável quanto ao enquadramento e processamento da ilicitude pelo disposto na Lei 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa), pois os processos que apuram esse tipo de ilícito e seguem o processamento específico, estão sob a jurisdição dos órgãos do Poder Judiciário. Esta Tomada de Contas Especial, no entanto, é de competência constitucional do Tribunal de Contas da União (arts. 70 e 71) e seguem o processamento ditado pela Lei 8.443/92 e pelo Regimento Interno do TCU.

4.2.5.4. Ademais, não há qualquer atipicidade no ilícito, pelo contrário, as irregularidades em tela estão bem definidas já no caput do art. 8º da Lei 8.443/92:

‘Diante da omissão no dever de prestar contas, da não-comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União (...) deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano’ (grifos nossos).

4.2.5.5. Não há, pois, que se acolher essa alegação do responsável.

4.3. Defesa apresentada pelo **ESTADO DE RONDÔNIA** (fl. 02/27, anexo 2)

4.3.1. Alegação: juntada de documentos não analisados (fl. 03, anexo 2). Foram juntadas, a partir das fls. 3.392, pela FASER (sucessora da Secretaria de Assistência Social de Rondonia) ‘duas prestações parciais do convênio n. 33/96/MPAS/SAS, prestação de contas do Programa Brasil Criança Cidadã/1998 (complementação), e, prestação de contas final do Convênio 75/96/MPAS/SAS. Não houve manifestação a cerca de tais documentos, ‘limitando-se a presente Tomada de Contas Especial a insistir numa regularização a partir de uma situação mais que pretérita.

4.3.1.1. **Análise:** Os documentos encaminhados pela FASER (Ofício 973/2006, fl. 3.392 e seguintes, vol. 20) dizem respeito aos dois convênios celebrados com a União (33/96 e 75/96), relativamente as suas execuções a partir de maio de 1999 (CV 75/96), e maio de 1999 (CV 33/96).

4.3.1.2. Assim, não trazem qualquer referência às irregularidades específicas cometidas na aplicação das parcelas impugnadas dos referidos subconvênios objeto da citação, parcelas estas que datam de 1996. Portanto, fogem do escopo desta tomada de contas especial.

4.3.1.3. Conforme destacou o Ministro Benjamin Zymler no seu voto, o Plenário, ao apreciar o TC-004.953/1992-4, que envolveu imputação de débito também ao Estado de Minas Gerais, decidiu, mediante Acórdão 206/2002, na Sessão de 05.06.2002, julgar irregulares as contas dos ex-governadores, e determinar a citação do Estado para apresentar alegações de defesa ou recolher os valores ali questionados. Posteriormente, na Sessão de 08.12.2004, mediante Acórdão 2009/2004, ao novamente apreciar aqueles autos, relatados pelo Ministro Benjamin Zymler, o Plenário manteve o julgamento pela irregularidade das contas dos ex-governadores, aplicando-lhes multa, e condenou o Estado de Minas Gerais, anteriormente citado, ao pagamento dos respectivos valores. Tal decisum foi mantido mediante Acórdão 562/2007 - Plenário, Sessão de 11/4/2007, no qual foi apreciado Recurso de Reconsideração apresentado por aquele ente, relatado pelo Ministro Marcos Vinicius Vilaça.

4.3.1.4. Por essas razões, sugere-se encaminhar essa documentação para análise regular do concedente, o MPAS.

4.3.1.5. Não há, pois, que se acolher essa alegação do responsável.

4.3.2. Alegação: **ilegitimidade passiva do atual governador** (fl. 03, anexo 2). Toda a execução e a prestação de contas se deram antes da gestão do atual governador, eximindo-o assim de qualquer responsabilidade.

4.3.2.1. **Análise:** Não há qualquer motivo para imputação de responsabilidade sobre o atual governador, pois os fatos impugnados se deram antes de sua gestão e já há esta tomada de contas instaurada, não havendo qualquer providência, de sua alçada, a ser cobrada.

4.3.2.2. O aviso, às fls. 4010 (vol. 23) embora endereçado ao governador, referia-se à citação original de fls. 3368 (vol. 19), cujo destinatário era a pessoa jurídica Estado de Rondônia.

4.3.2.3. Não se aplica, pois, essa alegação em favor do responsável (Estado de Rondônia).

4.3.3. Alegação: **impossibilidade de atendimento por parte dos subconvênientes** (fl.04, anexo 2). 'Em razão do enorme lapso temporal, cuja obrigatoriedade de manterem cópia da prestação de contas dos convênios, eram limitados a cinco anos'. Além disso, houve incêndio na SEAS, impossibilitando a 'prova da não entrega da prestação de contas por parte dos Municípios e Entidades convenientes'. Em defesa a sua tese do comprometimento da ampla defesa, o recorrente traz precedente do TCU, Acórdão 1182/08-2.

4.3.3.1. **Análise:** As irregularidades apontadas nos subconvênios encontram-se bem documentadas nos presentes autos (referências nos itens anteriores), carecendo de quaisquer outras documentações para identificá-las.

4.3.3.2. Assim, haveria necessidade, apenas, da manifestação dos subconvênientes para sanar as irregularidades ou admiti-las e saldar os respectivos débitos.

4.3.3.3. Nos termos da cláusula dos convênios, caberia ao Estado a apresentação das prestações de contas. Não comprovando, perante o órgão transferidor dos recursos a regular aplicação das parcelas relativas aos subconvênios assinados por ele ou por entidades de sua estrutura, cabe ao Estado, solidariamente ao ex-secretário de estado, repará-las.

4.3.3.4. Quanto ao Acórdão mencionado na defesa, observa-se que a instauração de processo de tomada de contas especial com mais de 14 anos de atraso compromete o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, uma vez que o decurso de tal prazo dificulta o acesso aos meios e recursos inerentes à defesa. Quanto tal acontece, devem as contas serem consideradas ilíquidáveis, nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992, para posterior trancamento e arquivamento do processo.

4.3.3.5. Quanto ao lapso temporal no presente caso, registre-se que os responsáveis foram anteriormente notificados pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, a exemplo do Ofício 1226-TCER, de 12/08/97, advertindo o outro responsável deste processo para diversas irregularidades nas despesas com os recursos federais repassados (fl. 3240, vol. 19). Desta forma, interrompeu-se uma possível 'prescrição' e os responsáveis podem ser considerados intimados da necessidade de preparação das respectivas defesas e documentação probatória devida.

4.3.3.6. No entanto, encontra razão o responsável quanto à impossibilidade de comprovação da ausência da prestação de contas por parte dos subconvenientes, em razão do incêndio ocorrido nas dependências da Secretaria de Ação Social de Rondônia.

4.3.3.7. Entretanto, como o incêndio não ocorreu no início da gestão do Sr. Josias, tal fato apenas em parte pode ser aproveitado à sua defesa, no sentido de reforçar a proposta de acatar, em parte, suas alegações de defesa.

4.3.3.8. Há, pois, que se acolher essa alegação do responsável.

5. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5.1. Do exame efetuado no presente processo, constata-se que esta TCE foi instaurada, em cumprimento à Decisão 1.024/2001-TCU-P, pelo Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, contra o Sr. Josias Muniz de Almeida, ex-Secretário de Estado do Trabalho e Promoção Social de Rondônia e contra a pessoa jurídica do Estado de Rondônia, em virtude da ausência de prestação de contas de parcelas dos Convênios 33/1996 (Siafi n. 300.705) e 75/1996 (Siafi 304.768), firmados entre aquele Ministério e o Estado de Rondônia, objetivando a execução de Serviços de Ação Continuada SAC, naquele Estado.

5.2. Restou injustificada a omissão do Sr. Josias Muniz de Almeida, caracterizada pela não instauração das devidas tomadas de contas especiais dos subconvênios impugnados e pelo não encaminhamento dessas contas ao concedente federal, que o tornara responsável pelo débito identificado, responsabilidade esta partilhada solidariamente com o próprio conveniente, o Estado de Rondônia.

5.3. Entretanto, as contas 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, devendo suas alegações de defesa serem acolhidas.

5.4. Outrossim, em relação ao Sr. Josias, não parece razoável atribuir-lhe, exclusivamente, a responsabilidade pelo débito decorrente de irregularidades na gestão desses convênios que, na verdade, foram cometidas pelos subconvenientes que deixaram de ser citados, por proposta da instrução inicial destes autos.

5.5. Importa considerar, ainda, que as parcelas tidas como irregulares (item 3.2 desta instrução) têm pouca representatividade, ante a totalidade dos recursos transferidos por meios dos convênios que deram origem a esta TCE (convênio 33/1996: R\$ 3.621.434,38, fls. 31/38; convênio 75/1996: R\$ 990.000,00, fls. 70/79, v. 1. valores originais).

5.6. Por fim, considerando que as contas dos referidos convênios juntadas aos autos referem-se a períodos posteriores aos fatos apurados nesta tomada de contas especial, os originais desses documentos devem ser encaminhados ao concedente, permanecendo nesses autos apenas cópias que assegurem a manutenção das informações.

6. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

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 8.443/92, 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, dado-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 (Ofício 973/2006, fl. 3.392 e seguintes, vol. 20) que dizem respeito aos dois convênios celebrados com a União sob o nºs 33/96 e 75/96, relativamente as suas execuções a partir de maio de 1999, para o sucessor do Ministério da Previdência e Assistência Social, para que este proceda a juntada destes às eventuais prestação de contas já apresentada e para as devidas análises por parte do concedente.”

2. O Ministério Público junto ao TCU emitiu parecer às fls. 4038/4049, da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, cujos excertos essenciais estão adiante reproduzidos:

“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 5.5.2004, 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 Muniz [Muniz] de Almeida. Destarte, ao Estado de Rondônia, caso condenado ao ressarcimento, ficará sub-rogado 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 benefício 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 conveniente 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.

4.2.2.11 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 subconvenientes, 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 conveniente 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 (conveniente), 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 HOVER DÉBITO, É DA PESSOA JURÍDICA CONVENIENTE, 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).

[...]

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 subconvenientes 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/I, 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.”

É o relatório.