

GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 015.385/2017-5

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Município de Careiro/AM

Recorrente: Joel Rodrigues Lobo (305.268.411-68).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. REVELIA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE OUTRO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES DE OUTRO. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE CONSIDERAÇÃO, NO ACÓRDÃO RECORRIDO, DO VALOR DO SALDO DA CONTA ESPECÍFICA RESSARCIDO À UNIÃO. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL PARA REDUZIR OS VALORES DO DÉBITO E DA MULTA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recurso de reconsideração interposto por Joel Rodrigues Lobo (peça 55) contra o Acórdão 2.230/2019-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual este Tribunal julgou irregulares suas contas, imputando-lhe débito e aplicando-lhe multa.

2. A tomada de constas especial que deu origem a estes autos foi instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao município de Careiro/AM no âmbito do Termo de Compromisso Plano de Ações Articuladas (PAR) 3731/2012, cujo montante repassado pela União foi de R\$ 917.774,00.

3. A deliberação recorrida, relatada pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, apresentou o seguinte teor:

“9.1. considerar revel, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, Hamilton Alves Villar;

9.2. julgar regulares com ressalvas, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, II, 18 e 23, II, da Lei 8.443/1992, as contas de Hamilton Alves Villar;

9.3. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Joel Rodrigues Lobo;

9.4. julgar irregulares, as contas de Joel Rodrigues Lobo, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, III, alíneas ‘a’ e ‘c’, 19, caput, e 23, III, da Lei 8.443/1992 c/c com os arts. 1º, I, 209, I, 210 e 214, III, do RI/TCU, e condená-lo ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, ‘a’, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor do débito (R\$)	Data
277.947,00	29/6/2012
453.680,00	29/6/2012
87.570,00	29/6/2012
98.550,00	29/6/2012

9.5. aplicar a Joel Rodrigues Lobo a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RI/TCU, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, na pessoa de seu Procurador-Chefe, para a adoção das medidas que entender cabíveis.” (grifos acrescentados)

4. Admitido o processamento do recurso, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conferi efeito suspensivo aos itens 9.4, 9.5 e 9.6 do acórdão recorrido em relação ao recorrente (peça 61).

5. Instruído o presente feito, faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, o exame técnico e o encaminhamento oferecidos pela Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 72), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 73-74) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 75):

“HISTÓRICO

2. A presente Tomada de Contas Especial-TCE foi instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em desfavor de Joel Rodrigues Lobo, ora recorrente, e de Hamilton Alves Villar, prefeitos do município de Careiro/AM, respectivamente, nas gestões de 2009-2012 e 2013-2016, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao município no âmbito do Termo de Compromisso Plano de Ações Articuladas (PAR) 3731/2012, de 27/6/2012, cujo montante repassado pela União foi de R\$ 917.774,00, não tendo sido prevista contrapartida municipal (peça 1, p. 61-62).

2.1. O prazo para prestação de contas encerrou-se em 17/6/2016, na gestão de Hamilton Alves Villar, não tendo o concedente confirmado seu recebimento (peça 1, p. 136-137). Após terem sido notificados pelo concedente, os responsáveis não se manifestaram (peça 1, p. 143).

2.2. No âmbito deste Tribunal, após o exame preliminar dos autos, foram realizadas as citações dos prefeitos (peças 6-7 e 12), o recorrente apresentou suas alegações de defesa (peça 32). Hamilton Alves Villar, prefeito sucessor, por sua vez, apesar de regularmente citado, deixou transcorrer *in albis* o prazo que lhe foi fixado, caracterizando a revelia prevista no art. 12, inciso IV, §3º, da Lei 8.443/1992.

2.3. A Secretaria de Controle Externo em Minas Gerais (Secex/MG), após concluir a análise dos elementos constantes dos autos, propôs, com a anuência do Ministério Público junto ao TCU-MP/TCU, a irregularidade das contas, além da condenação em débito do ora recorrente e da aplicação da multa legal.

2.4. O Relator *a quo*, Exmo. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, após minucioso exame, verificou a ausência de elementos hábeis a comprovar a boa e a regular gestão dos recursos públicos e acompanhou o entendimento apresentado, propondo o julgamento pela irregularidade das contas do ora recorrente, com a condenação em débito pelo total dos valores repassados e a aplicação da multa prevista no *caput* do art. 57 da Lei 8.443/1992, nos termos do Voto apresentado à peça 40. Proposta que foi encampada pelos demais Membros do Colegiado desta Corte de Contas.

2.5. Inconformado com a decisão do TCU, o ex-prefeito interpôs o presente recurso de reconsideração, que se fundamenta nas alterações que, adiante, passar-se-á a relatar.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade efetuado por esta Secretaria (peça 58), ratificado pelo Exmo. Ministro Bruno Dantas (peça 61), que concluiu pelo conhecimento do presente recurso de reconsideração, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285, do RI/TCU, suspendendo os efeitos em relação aos itens 9.4, 9.5 e 9.6 do Acórdão recorrido.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se o recorrente era o responsável pela prestação de contas.

5. Da responsabilidade do recorrente.

5.1. Discorda da decisão recorrida, defende que o Termo de Compromisso teve continuidade na gestão de seu sucessor, sendo assim, em seu entendimento, não poderia 'ser exclusivamente condenado a aplicação de multa e débito, visto que a manutenção do referido Termo de Compromisso' era responsabilidade da gestão sucessora, pois 'assumiu todos os compromissos' de gestão, com fundamento nos seguintes argumentos (peça 55, p. 5-8):

a) afirma que 'cabe ao Prefeito Sucessor a apresentação das contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de apresentá-las adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público', conforme a Súmula 230 do TCU;

b) reputa que 'fica claro e evidente que tal responsabilidade versa sobre o Prefeito Sucessor Hamilton Avellar';

c) requer 'a reconsideração acerca da decisão ora recorrida', absolvendo-o 'das acusações injustamente imputadas de infrações administrativas';

d) informa que a 'obrigatoriedade da Prestação de Contas se deu em gestão sucessora, assim, não houve dano ao erário' pela parte do recorrente e que sempre se coloca 'à disposição para quaisquer esclarecimentos, visto que nada foi realizado fora do Ordenamento Jurídico Brasileiro'.

Análise:

5.2. De fato, caberia ao então prefeito cumprir o compromisso acordado, bem como suas obrigações constitucionais e legais, sob pena de ter as contas julgadas irregulares, com a consequente imputação do débito não regularmente aprovado. Por sua vez, a multa decorreu do próprio julgamento pela irregularidade e pela condenação desta em débito, conforme previsão legal.

5.3. Insta ressaltar que a Súmula 230 desta Corte de Contas busca efetivar o princípio da continuidade administrativa na gestão pública nacional, atribuindo corresponsabilidade àquele sucessor que deixa de prestar contas dos recursos gerenciados por seu antecessor ou, na impossibilidade de fazê-lo, deixa de adotar todas as medidas legais para o resguardo do patrimônio público:

'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.'

5.4. Note-se que os atos eventualmente praticados pelo sucessor (prestar contas ou não dos recursos recebidos pelo sucedido ou instaurar TCE) não retiram a responsabilidade do gestor anterior, essa é a inteligência da Súmula 230 desta Corte.

5.5. A força do enunciado advém exatamente do parágrafo único art. 70 da Constituição Federal de 1988 no qual fica atribuída a obrigação de prestar contas a todos utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem valores públicos, ainda que suas gestões tenham se encerrado antes da data final para a apresentação das referidas contas.

5.6. Note-se que no caso concreto, a responsabilidade de Joel Rodrigues Lobo, ora recorrente, fica ainda mais evidente quando se constata que a totalidade dos recursos foi gerida em sua gestão (peça 1, p. 26, 29 e 34-39) e que o prefeito sucessor apresentou ao Ministério Público do Estado do Amazonas notícia crime em desfavor do recorrente (peça 1, p. 30-32), situação fático-jurídica relatada no Voto que fundamenta o Acórdão recorrido (peça 40, p. 3), *in verbis*:

‘24. Quanto ao item ‘b’ não assiste razão ao responsável pois as transferências de recursos ao município foram realizadas em 29/6/2012, (peça 1, p. 139), portanto, 6 meses antes do término de seu mandato. Conforme se verifica na peça 1, p. 29, saíram da conta específica do convênio, por intermédio de TEDs, entre os dias 3/10/2012 e 5/12/2012, portanto, ainda na gestão de Joel Rodrigues Lobo, recursos no montante de R\$ 1.032.000,00, valor superior aos R\$ 917.774,00 transferidos por intermédio do convênio.’

5.7. Destarte, a prevalecer a tese defendida pelo recorrente não há responsabilidade de nenhum dos gestores, pois não era do antecessor a obrigação de apresentar a prestação de contas, uma vez que já havido transmitido o cargo antes do termo *ad quem* de prestação de contas do programa, e não caberia responsabilizar ao sucessor, apesar do termo final de apresentação da prestação de contas ter ocorrido em sua gestão, porque não geriu os recursos.

5.8. No tocante à atuação de boa ou má-fé do recorrente, destaca-se que o referido elemento subjetivo não foi considerado para a condenação em débito do recorrente. Em nenhum momento das análises técnicas, do Relatório, do Voto ou Acórdão combatido, que compõem os autos, há menção a esse tipo de conduta, contra a qual o recorrente se insurge, não havendo, desse modo, sucumbência quanto a este fato.

5.9. Com efeito, a jurisprudência pacífica do TCU é no sentido de que, nos processos de contas que tramitam nesta Casa, compete ao gestor o ônus da prova da boa e da regular aplicação dos recursos públicos que lhe são confiados, o que independe da comprovação deste ter agido com ‘dolo ou má fé’.

5.10. Cabe ressaltar que compete ao gestor, ora recorrente, provar a regular aplicação dos valores que lhe foram confiados para consecução do objeto pactuado. A comprovação adequada do destino dado aos recursos públicos federais sob sua responsabilidade, firmado por meio da assinatura do Termo de Compromisso PAR 3731/2012 (peça 1, p. 63), é decorrente de expresso dispositivo constitucional contido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim do disposto no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

5.11. Logo, o recorrente formalmente se obrigou a gerir e a dar conta dos recursos públicos que recebeu. Assim o é porque com a celebração da avença, o prefeito, ora recorrente, compromete-se pessoalmente a comprovar, mediante prestação de contas junto à autoridade competente, a regular aplicação daqueles recursos.

5.12. Com efeito, de acordo com a sedimentada jurisprudência do TCU, a pessoa física, que se vincula com o poder público, mediante instrumento jurídico próprio, a exemplo do que se verifica nos convênios, responde pelos compromissos pactuados, sobretudo pelo dever de comprovar a boa e a regular aplicação dos recursos que recebeu para a consecução de atividade de interesse social.

5.13. Nesse sentido, ao se analisar o argumento trazido pelo recorrente, é oportuno citar, os preciosos ensinamentos do eminente Ministro desta Casa, Ubiratan Aguiar, em sua obra ‘Convênios e Tomadas de Contas Especiais’. Em síntese lapidar, o douto julgador nos oferece brilhante lição a cerca da responsabilidade pela prestação de contas no âmbito dos convênios regidos pela Instrução Normativa/STN 01/1997:

‘Inicialmente, há que se deixar assente que a obrigação de prestar contas é personalíssima. Significa dizer que ser omisso nesse dever, ou ter suas contas impugnadas por não conseguir demonstrar a correta aplicação dos recursos, acarreta a responsabilização pessoal do agente público pelos valores repassados, respondendo ele, por isso mesmo, com o seu patrimônio pessoal. Impõe-se ao gestor, pessoa física, a devolução dos recursos, independentemente de o instrumento ter sido assinado em nome da entidade conveniente (município ou sociedade civil).

A imputação de responsabilidade pessoal deriva da premissa básica que a omissão na prestação de contas, ou a impugnação de despesas, caracteriza desvio de recursos públicos. Ora, se houve desvio de recursos públicos, é dever do gestor recompor o erário, por meio do seu pessoal.’ (In Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, 2ª ed. rev. e ampl., Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p.51 e 52).

5.14. Ressalte-se que o recorrente não apresenta nenhuma das provas documentais para comprovar a boa e a regular prestação de contas, continuando inadimplente em seu dever constitucional de prestar contas de parte dos recursos públicos repassados.

5.15. Alterca o defendente, outrossim, a inexistência dano ao Erário. Destaca-se, neste sentido, que, conforme se demonstrou no Relatório do Acórdão recorrido que o julgamento pela irregularidade das contas, com a conseqüente apuração de débito e a aplicação de multa ao responsável, decorreu exatamente da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos federais, logo não há como comprovar seu emprego regular, pelo contrário, a falta de comprovação da destinação dos recursos federais demonstra, por si só, potencial desvio de finalidade de recursos e comprovado dano ao Erário.

5.16. A ausência de comprovação da boa e da regular aplicação dos recursos repassados é incapaz de alterar o juízo de valor outrora firmado, remanescendo o débito apurado. Por sua vez, a aflição de multa decorreu deste julgamento em débito, cujo respaldo jurídico se encontra no art. 57 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

6. Da análise anterior, conclui-se que não ficou comprovada a impossibilidade de prestação de contas dos recursos geridos pelo recorrente. A responsabilidade do ora recorrente fica ainda mais evidente quando se constata que seu sucessor apresentou notícia crime ao *Parquet* estadual, em 21/2/2013, referente à ausência da prestação de contas do PAR 3731/2012. Na denúncia, relatou que a totalidade dos recursos foi gerida pelo recorrente.

6.1. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 2.230/2019-TCU-1ª Câmara, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Joel Rodrigues Lobo (305.268.411-68) e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência do Acórdão que for prolatado às entidades/órgãos interessados, à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, na pessoa de seu Procurador-Chefe, e ao recorrente, ressaltando-se que o Relatório e o Voto que o fundamentarem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.”

É o relatório.