

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara

TC-028.556/2007-4.

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Unidade: Município de Arneiroz/CE.

Recorrente: Antonio Monteiro Pedrosa Filho.

Advogada constituído nos autos: Lurdiana Bezerra Custódio Mota (OAB/CE 22.004).

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PREFEITO ATUAL MULTADO POR DESATENDIMENTO A DILIGÊNCIA DO TRIBUNAL REQUISITANDO DOCUMENTAÇÃO RELATIVA AO CONVÊNIO OMISSO. DISCUSSÃO EM TORNO DO PREJUÍZO CAUSADO AO PROCESSO PELO DESATENDIMENTO ALUDIDO. APLICABILIDADE DA MULTA PELO SIMPLES DESATENDIMENTO A DILIGÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO PROCESSO, POIS A PREFEITURA NÃO DISPUNHA DE DOCUMENTAÇÃO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. COMUNICAÇÃO.

O prejuízo ao processo decorrente do não atendimento a diligência saneadora ordenada pelo Relator do feito é fator a ser considerado na aplicação da multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992.

RELATÓRIO

Início este relatório transcrevendo a instrução de mérito constante da peça 20, que contou com o respaldo do Sr. Diretor, mas não do Titular da Secretaria de Recursos (Serur), consoante será mostrado em seguida:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Monteiro Pedrosa Filho, prefeito do município de Arneiroz, em virtude do seu inconformismo com o subitem 9.3 do Acórdão 11.207/2011 – TCU – 2ª Câmara (peça 8, p. 23-24) cujo teor, no que interessa ao deslinde da questão, está transcrito abaixo:

(...)

9.3. aplicar ao Sr. Antônio Monteiro Pedrosa Filho, atual Prefeito do Município de Arneiroz/CE, a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), 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 ao 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;

(...)

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações.’

HISTÓRICO

2. O acórdão acima transcrito resultou do exame de Tomada de Contas Especial instaurada inicialmente, em face dos Srs. Antônio Nunes de Sousa - ex-Prefeito Municipal de Arneiroz-CE, Antonia Antunes de Sousa - também ex-Prefeita interina do referido município, José Ney Leal

Petrola, Prefeito sucessor e apontado como co-responsável pelo débito objeto dos autos, nos termos da Súmula TCU 230. Posteriormente, também foi incluído no pólo passivo da relação processual o Município de Arneiroz/CE.

3. *A instauração deu-se em virtude de os responsáveis não terem prestado contas quanto à aplicação dos recursos inerentes à execução do Convênio 2.389/2001 (peça 1, p. 23-30), o qual objetivava a execução de sistema de abastecimento de água no município.*

4. *Com efeito, após a instrução do feito, verificou-se inexistir nos autos qualquer evidência de que o prefeito sucessor José Ney Leal Petrola tenha gerido os recursos em questão, ou que o Município de Arneiroz tenha se beneficiado destes, motivo pelo qual foram excluídos da relação processual, remanescendo a responsabilidade somente entre os Srs. Antônio Nunes de Sousa e Antonia Antunes de Sousa.*

5. *Como, entretanto, verificou-se que o Sr. Antônio Nunes de Sousa faleceu em 3/4/2004, a responsabilidade processual em comento remanesceu sobre o seu respectivo espólio. Saneado o feito, determinou-se então a realização de nova citação dos responsáveis, mas desta vez pela ocorrência de não terem comprovado a boa e regular aplicação dos recursos.*

6. *Regularmente citados, tanto o espólio do Sr. Antônio Nunes de Sousa quanto a Sra. Antonia Antunes de Sousa ofertaram, tempestivamente, suas respectivas alegações de defesa (peça 6, p. 49-50 e peça 7, p. 1-8).*

7. *A Secex-CE analisou as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis e propôs condená-los em débito, para o pagamento do valor total repassado, peça 7, p. 11-15. O Ministro-Relator observou, no entanto, que não constavam dos autos informações relacionadas à aprovação do Plano de Trabalho e à fiscalização do cumprimento do objeto; conforme destacado pela Secretaria Federal de Controle Interno (peça 4, p. 30) e alegado pelos responsáveis.*

8. *Em razão disso, em 24/1/2011, foi determinada, preliminarmente, a restituição do processo à unidade instrutiva com vistas à realização das seguintes diligências, seguidas de nova apreciação do mérito, se, pertinente (peça 7, p. 19-20):*

a) à Coordenação Regional da Funasa no Ceará, para que sejam apresentadas informações, no prazo de 30 dias, quanto à execução ou inexecução do objeto avençado por meio do Convênio 2389/2001, em cumprimento ao art. 23 da IN STN 01/1997 e à Cláusula Segunda, inciso I, alínea c, c/c a Cláusula Quinta do Termo de Convênio;

b) à Prefeitura Municipal de Arneiroz/CE, para que apresente toda a documentação existente sobre o Convênio 2389/2001, firmado em 31/12/2001 com a Funasa, no prazo de 30 dias, sob pena de multa;

c) à Agência da Caixa Econômica Federal 0754-4, localizada na cidade de Senador Pompeu/CE, para que apresente, no prazo de 30 dias, cópias dos extratos bancários da conta específica do convênio, de número 60002045, desde o período de sua abertura (21/05/2002) até a data da última movimentação ou do respectivo encerramento;

d) à Procuradoria do Ministério Público do Estado do Ceará atuante no Município de Arneiroz/CE, de acordo com as atribuições previstas na Cláusula Terceira do Acordo de Cooperação Técnica, celebrado em 8/5/2009, com vistas à efetivação da Rede de Controle da Gestão Pública, para que sejam apresentadas informações de sua competência quanto à existência ou não da obra e sobre os benefícios dela advindos para a comunidade, se for o caso, devendo, para tanto, a Unidade Técnica remeter cópia do Termo do Convênio 2389/2001 à respectiva Procuradoria, conforme o Ofício 01/2001-TCU/GAB-MINRC, já assinado.

9. *No entanto, a Prefeitura Municipal de Arneiroz/CE não atendeu ao chamado para apresentar a documentação existente em seus arquivos sobre o convênio em análise.*

10. *Diante disso, o Ministro-Relator Raimundo Carreiro entendeu que ‘imperioso se mostra apenas o responsável atual do aludido ente municipal pela referida omissão.’ (peça 8, p. 21)*

11. Após o regular desenvolvimento do processo, foi prolatado o acórdão contra o qual se insurge o recorrente.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

12. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 16 e 17), ratificado à peça 19, pelo Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.3 e 9.7 do Acórdão 11.207/2011 – TCU – 2ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

EXAME TÉCNICO

Argumentos

13. Diz que ao assumir a municipalidade não havia arquivos relativos às administrações anteriores para possível identificação das responsabilidades administrativas, tendo sido decretada situação de emergência.

14. Alega que houve desconcentração administrativa, por meio do Decreto 5/2009 (peça 15, p. 7-8) que delegou aos gestores das secretarias de governo do município a competência para administrarem os respectivos orçamentos contas financeiras vinculadas aqueles órgãos, desonerando, em parte o Chefe do Poder Executivo.

15. Diz que a penalidade deve ser afastada, pois as responsabilidades consignadas no acórdão não são da alçada do recorrente e as informações prestadas pela Funasa demonstram que o objeto foi integralmente concluído e que houve benefício a comunidade.

16. Informa que, quando a municipalidade recebeu as notificações referentes aos presentes autos, o município estava passando por diversas mudanças e a requisição foi realizada ao setor de arquivo (p. 6 da peça 15), porém, nenhuma documentação estava disponível.

17. Diz que não agiu de má-fé nem teve a intenção de prejudicar qualquer procedimento. Destaca que se as informações não foram prestadas foi por fato alheio à vontade do prefeito municipal.

18. Requer, a teor do entendimento adotado para o Sr. Antônio Nunes de Sousa e Antonia Nunes de Sousa, a exclusão da relação processual, pois não houve má-fé e nem elementos para justificar corresponsabilidade. Trata-se de medida de igualdade a fim de tratar da mesma forma os ocupantes do mesmo cargo político que não estavam à frente da administração municipal à época.

19. Diz que o ex-gestor não pode ser responsabilizado por situação que não deu causa e pelo fato de a prefeitura não dispor de documento em seu arquivo do convênio em exame.

Análise

20. Convém esclarecer, inicialmente, que o recorrente não foi responsável por qualquer ato de gestão relativo ao Convênio 2389/2001, bem como não era responsável pela prestação de contas. Além disso, foi reconhecido na deliberação combatida o cumprimento do objeto do convênio, bem como os seus benefícios à coletividade, razão pela qual, não foi imputado débito aos responsáveis.

21. Conforme se observa dos autos, a aplicação de multa ao recorrente decorreu do não atendimento ao chamado do TCU para apresentar a documentação existente em seus arquivos sobre o convênio em análise.

22. Consoante ofício constante à peça 7, p. 21, de 16/2/2011, foi solicitado ao prefeito, nos termos do art. 11 da Lei 8.443/1992, no prazo de 30 (trinta) dias contados do recebimento da diligência, a apresentação à Secex/CE de toda a documentação existente sobre o Convênio 2389/2001, firmado em 31/12/2001 com a Funasa. Na oportunidade, esclareceu-se ainda que o não-atendimento à diligência, no prazo fixado, sem causa justificada, sujeitaria o responsável à multa prevista no artigo 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992.

23. A comunicação foi recebida consoante aviso de recebimento constante dos autos (peça 7, p. 27). A unidade instrutiva informa que foi efetuado contato telefônico com o Sr. Fabrício em 26/7/2011 e o referido servidor da Prefeitura Municipal de Arneiroz informou que a diligência

seria atendida até o dia 29/7/2011 (peça 8, p. 4). Apesar da informação anterior e embora tenha se confirmado a entrega do Ofício de diligência por meio de Aviso de Recebimento (peça 7, p. 27 e peça 8, p. 1), o Sr. Antônio Monteiro Pedrosa Filho não se manifestou, razão pela qual houve a aplicação da multa preconizada no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992.

24. Nesta oportunidade, o recorrente reconhece a inexistência da documentação, no entanto, alega que não pode ser responsabilizado por fato ocorrido alheio a sua vontade.

25. Certamente, cabe ao gestor máximo da municipalidade responder pela falha na guarda de documentos públicos. Conforme já mencionado, este não foi responsável pela gestão e nem pela prestação de contas dos recursos objeto do convênio em análise. Cabe perquirir se era, de fato, exigível do recorrente a guarda da documentação comprobatória da execução do ajuste celebrado como também os efeitos de sua inércia.

26. O § 1º, do art. 30, da IN STN 1/1997, que regeu o convênio em análise, disciplina que faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios devem ser mantidos à disposição dos órgãos de controle pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação da tomada de contas do gestor do órgão concedente, relativa ao exercício da concessão.

27. A vigência do Convênio 2.389/2001 estava prevista para o período de 17/1/2002 a 24/9/2004, conforme consta do Terceiro Termo Aditivo ao Convênio (peça 2, p. 37-38).

28. O Núcleo Estadual da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde no Estado do Ceará, por meio do Ofício 2755, de 11/11/2004, e do Edital de Convocação 10/2005, publicado no Diário Oficial da União 182, de 21/9/2005 (peça 3, p. 6 e 50), notificou o Sr. Antônio Nunes de Sousa, ex-Prefeito do Município de Arneiroz/CE, na qualidade de gestor dos recursos do Convênio 2389/2001, a encaminhar a respectiva prestação de contas ou recolher aos seus cofres o valor total dos recursos recebidos à conta do Convênio, com os devidos acréscimos legais.

29. O Prefeito sucessor do Município, Sr. José Ney Leal Petrola, foi notificado, por meio do Ofício 121, de 1/2/2005 (peça 3, p. 8), sobre a necessidade da apresentação da referida prestação de contas, ocasião em que lhe foi comunicado que a não adoção da providência reclamada ou a não restituição dos respectivos recursos ensejaria a instauração de Tomada de Contas Especial.

30. Em resposta, o Prefeito sucessor do Município, por meio do Ofício EA 389/2005 (peça 3, p. 23), encaminhou cópia da Ação Ordinária de Ressarcimento de Recursos ao Tesouro Nacional ajuizada pelo Município de Arneiroz/CE, em desfavor do Sr. Antônio Nunes de Sousa (peça 3, p. 25-28), que resultou na suspensão da inadimplência do Município, conforme se verifica no cadastro do Convênio no SIAFI (peça 4, p. 16-20).

31. Não obtendo êxito na apresentação da prestação de contas, nem na restituição dos recursos, a autoridade administrativa da Fundação Nacional de Saúde autorizou a instauração da competente Tomada de Contas Especial (Despacho 154, de 17/5/2005, peça 3, p. 14).

32. No Relatório de Tomada de Contas Especial, de 14/10/2005, acostado à peça 4, p. 4-6, onde os fatos estão circunstanciados, restou caracterizada a responsabilidade do Senhor Antônio Nunes de Sousa, ex-Prefeito do Município de Arneiroz/CE, pela omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio 2389/2001, no valor original de R\$ 50.000,00, corrigido monetariamente de acordo com o Demonstrativo de Débito à peça 3, p. 51 e peça 4, p. 1. A inscrição de responsabilidade foi efetuada mediante a nota de lançamento 2005NL600621, 21/10/2005 (peça 4, p. 11).

33. Dessa forma, percebe-se que não houve a aprovação da prestação de contas pelo concedente a justificar a contagem do prazo de 5 anos para a guarda de documentos.

34. Deve-se ressaltar que a Portaria Interministerial 127, de 29/5/2008, alterou este prazo para dez anos, art. 3º, § 3º, e que, mais recentemente, Ação Civil Pública 2009.34.00.026.027-5, da 17ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal, em 8/4/2010, modificou para vinte anos o prazo mínimo de guarda de documentos:

‘(...) JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS para determinar que a União se abstenha de destruir os documentos relativos à prestação de contas de convênio e contratos firmados pelos órgãos federais pelo prazo mínimo de 20 (vinte) anos, a contar do término da vigência do contrato ou convênio, podendo mantê-los em arquivos digitais, se preferir.’

35. *Convém verificar o efetivo prejuízo ao exame dos autos, decorrente da falta de informações da municipalidade.*

36. *Em relação aos fundamentos da apenação do recorrente, foi destacado o seguinte (considerações contidas no Voto condutor da deliberação combatida):*

‘As informações solicitadas poderiam ter elucidado integralmente a controvérsia dos autos. Entretanto, a Prefeitura municipal de Ameiroz/CE não atendeu ao chamado para apresentar a documentação existente em seus arquivos sobre o convênio em análise.

Por isso, desde já registro que imperioso se mostra apenas o responsável atual do aludido ente municipal pela referida omissão.’

37. *Por outro lado, conforme se observa dos autos, apesar de a municipalidade não ter atendido à diligência, as demais entidades agregaram informações que, embora não tiveram condão de justificar o julgamento totalmente regular contas, elidiram o débito dos responsáveis. Isso porque as informações prestadas tanto pela Funasa quanto pela Procuradoria da República no Estado do Ceará dão conta de que o objeto do convênio foi integralmente concluído, que a comunidade está sendo atendida satisfatoriamente e que não houve lesão ao erário ou ao interesse público (peça 7, p. 35 e p. 48-49).*

38. *O Ministro-Relator considerou que o objeto do convênio foi integralmente cumprido e está atendendo perfeitamente a comunidade. Dessa forma, concluiu que o débito imputado aos responsáveis deveria ser elidido, pois, entendimento contrário violaria o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa do Estado.*

39. *Em relação às presentes contas, no entanto, considerou que deveria seguir o mesmo caminho e destacou que ‘não se pode perder de vista a omissão dos responsáveis na prestação das contas, o que acabou ensejando a movimentação de toda a máquina administrativa para apuração da regularidade da aplicação dos recursos ora em análise’ (considerações contidas no item 22 do Voto que fundamenta a deliberação combatida).*

40. *Ressaltou, contudo, que a responsabilidade pela prestação das contas era exclusiva da Sra. Antonia Antunes de Sousa, pois, após o falecimento do então gestor, Sr. Antônio Nunes de Sousa, remanesceu tão somente sobre ela, então prefeita interina, a responsabilidade pela prestação das contas em questão, pois, à época do falecimento do referido gestor, o prazo para o cumprimento da obrigação em comento ainda não havia se esaurido (peça 2, p. 36).*

41. *Conforme se observa do acórdão combatido o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis decorreu da omissão no dever de prestar contas (art. 16, III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992) o que resultou na aplicação de multa à gestora.*

42. *Entende-se que, ainda que o recorrente tivesse prestado as informações requeridas por este Tribunal, não seria afastada a irregularidade das contas verificada no presente caso, dado o seu fundamento, o que ensejou, conforme bem destacado pelo Ministro-Relator, a movimentação de toda a máquina administrativa para a apuração da regularidade da aplicação dos recursos ora em análise.*

43. *Somando-se a isso o fato de as demais informações prestadas pela Funasa quanto pela Procuradoria da República no Estado do Ceará darem conta de que o objeto do convênio foi integralmente concluído, que a comunidade está sendo atendida satisfatoriamente e que não houve lesão ao erário ou ao interesse público, não se vislumbra a existência de prejuízo para a análise dos presentes autos.*

44. *Destaca-se que não se pretende com o juízo de convicção ora defendido retirar a força punitiva do art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992. No presente caso, as circunstâncias peculiares do caso concreto, que revelam a inexistência de prejuízo no que toca à ausência de informações*

por parte do responsável, é que, excepcionalmente, resultam na proposta de afastamento da penalidade.

CONCLUSÃO

45. *Apesar de concluir que a municipalidade detém a responsabilidade pela guarda dos documentos relativos à prestação de contas, não se verifica que a ausência das informações que deveriam ter sido prestadas pelo recorrente tenha acarretado prejuízo ao exame dos autos. Em razão disso, entende-se que deve ser afastada a multa aplicada ao recorrente.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

I – com fundamento no art. 32, I, e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Monteiro Pedrosa Filho, para, no mérito, dar-lhe provimento, excluindo-se o subitem 9.3 do Acórdão 11.207/2011 – TCU – 2ª Câmara,

II – dar conhecimento da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente e demais interessados.”

2. Logo após, o Sr. Diretor da Serur manifestar-se favoravelmente ao encaminhamento alvitrado pela instrução do processo, o Titular da unidade posicionou-se contrariamente do seguinte modo:

“Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Monteiro Pedrosa Filho, prefeito do município de Arneiroz, em virtude do seu inconformismo com o subitem 9.3 do Acórdão 11.207/2011 – TCU – 2ª Câmara, que imputou-lhe multa, no valor de R\$ 2.500,00, em razão do não atendimento de diligência determinada pelo Relator.

2. Após analisar as alegações de defesa, a Auditora responsável pela instrução concluiu que a multa aplicada ao recorrente deve ser afastada, uma vez que a ausência das informações que deveriam ter sido prestadas pelo recorrente não acarretou prejuízo ao exame dos autos.

3. A propósito, noto que o Ofício de diligência foi efetivamente recebido na Prefeitura. Além disso, a unidade instrutiva informou que foi efetuado contato telefônico com servidores do ente municipal, os quais garantiram que a diligência seria atendida. Apesar disso, o Sr. Antônio Monteiro Pedrosa Filho não se manifestou. Razão pela qual houve a aplicação da multa preconizada no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992.

4. Assim, considerando que o responsável não apresentou nenhuma justificativa para o não atendimento da diligência do Tribunal, proponho de modo diverso das manifestações anteriores, que o presente recurso de reconsideração seja conhecido para, no mérito, negar-lhe provimento.”

3. Já o douto **Parquet** especializado, representado nos autos pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, pronunciou-se do seguinte modo acerca da questão:

“Examina-se recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Antônio Monteiro Pedrosa Filho, prefeito do município de Arneiroz, contra o subitem 9.3 do Acórdão 11.207/2011 – 2ª Câmara, por meio do qual o TCU aplicou-lhe a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, em razão de não ter apresentado a documentação relativa ao Convênio 2389/2001, celebrado com a Funasa.

À vista dos elementos contidos nos autos, manifestamo-nos favoravelmente à proposta oferecida pela auditora signatária do recurso (peça 20, p. 6), a qual contou com o apoio do diretor da 3ª DT da Serur (peça 21).

Adicionamos que, embora o prazo quinquenal de guarda documental previsto no art. 30, § 1º, da IN/STN 1/97 não tenha se esgotado, pois as contas dos gestores da Funasa relativas ao exercício de 2002 (época da transferência dos recursos) foram julgadas apenas na sessão plenária de 11/4/2012 (Acórdão 841), parece-nos plausível a alegação do recorrente de que prefeitura não dispunha em seus arquivos de documentos do aludido convênio. Isso por que o

seu antecessor na chefia do executivo municipal já havia sido cobrado pela Funasa para apresentar a prestação de contas do ajuste e, em vez de fazê-lo, ingressou com ação ordinária de ressarcimento para suspender a inadimplência do município no Siafi.”

É o Relatório.