

TC 008.897/2013-1

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de São Luís do Curu/CE

Recorrente: Marinez Rodrigues de Oliveira (CPF. 223.168.923-53).

Advogado: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial. FNDE. Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Ausência de cerceamento de defesa. Não comprovação da devida utilização dos recursos. Negativa de provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Marinez Rodrigues de Oliveira, ex-prefeita municipal de São Luís do Curu/CE (peça 29), contra o Acórdão 626/2014-2ª Câmara (peça 20).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a Sra. Marinez Rodrigues de Oliveira;

9.2. julgar irregulares as contas da Sra. Marinez Rodrigues de Oliveira, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, e no art. 19, caput, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para condená-la ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados desde as datas indicadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida importância aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU (RITCU):

Data	Valor
21/1/2008	6.680,00
4/7/2008	14.940,61
16/9/2008	25.400,00
12/12/2008	20.600,00
24/12/2008	5.529,00

9.3. aplicar à Sr. Marinez Rodrigues de Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo à responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU);

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

9.6. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 207, § 7º, do RITCU.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor de Marinez Rodrigues de Oliveira, ex-prefeita do município de São Luís do Curu/CE (gestão: 2005/2008), diante da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais recebidos pelo ente municipal, no exercício de 2008, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate.

2.1. Devidamente citada, a responsável deixou transcorrer *in albis* o prazo para a apresentação das alegações de defesa, permanecendo silente nos autos, sendo considerada revel para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8443/1992, dando-se prosseguimento ao processo.

2.2. À responsável foi imputado omissão no dever de prestar contas, com a falta de documentação comprobatória quanto à aplicação dos recursos federais recebidos, dando ensejo à presunção legal de dano ao erário, pelo valor integral dos valores federais transferidos.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade à peça 30, em que se concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.5.

EXAME DE MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

a) se houve cerceamento de defesa e se restou caracterizada a revelia da Recorrente (item 5);

b) se a existência de ação de improbidade administrativa em desfavor da Recorrente repercute sobre o processo (item 6);

c) se está comprovada a devida utilização dos recursos por parte da Recorrente (item 7);

d) se está comprovado o afastamento da Recorrente do cargo de prefeita municipal antes do término do seu mandato (item 8);

e) se a incidência da Súmula-TCU n. 230 ao caso vertente exonera a Recorrente da responsabilidade pela ausência de prestação de contas (item 9);

5. Preliminar – cerceamento de defesa e inexistência de revelia

5.1. A Recorrente, preliminarmente, alega cerceamento de defesa e inexistência de revelia,

aduzindo que:

a) não foi citada pessoal e validamente para defender-se, ofendendo-se os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa; (peça 29, p. 2);

b) o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, expressamente assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; (peça 29, p. 2)

c) o mencionado dispositivo abrange os processos judiciais e administrativos, sendo necessário, contudo, que haja litígio, ou seja, interesses em conflito reclamando apreciação e decisão; (peça 29, p. 2)

d) não foi citada pessoal e validamente para defender-se, pois quem recebeu o AR não tinha poderes para tanto; (peça 29, p. 3)

e) a necessidade de pessoal de ex-prefeito, em casos que tais, já está pacificado nos nossos tribunais pátrios. (peça 29, p. 3)

Análise

5.2. Em 16/10/2009, a ora Recorrente foi notificada pelo FNDE para que apresentasse a prestação de contas do convênio em questão (peça 1, p. 42-44), tendo sido o expediente endereçado à Alameda Hilda Cunha, s/n, Centro, São Luís do Curu/CE (peça 1, p. 42-44). Não houve resposta à notificação.

5.3. No âmbito deste Tribunal, a ora Recorrente foi citada no mesmo endereço para onde fora encaminhada a notificação do FNDE (peça 13), sendo o expediente recebido pela própria ora Recorrente em 17/10/2013 (peça 14). Novamente, não houve manifestação da responsável.

5.4. Desde já é possível afirmar a plena validade da citação realizada por este Tribunal, tendo em vista que foi a própria responsável, ora Recorrente, quem recebeu o ofício de citação.

5.5. E mesmo a notificação realizada pelo FNDE pode ser tida como válida. Com efeito, o artigo 179, inciso II, do Regimento Interno/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário, comando reiterado nos artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução – TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União. Assim, não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais, não sendo necessário que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário.

5.6. Ante o exposto, conclui-se pela improcedência da preliminar de cerceamento de defesa, a qual deve ser rejeitada.

6. Ação de improbidade administrativa

6.1. A Recorrente alega que os fatos debatidos neste processo estão sendo objeto de desconstituição e comprovação em ação judicial promovida pelo MPE em face da ora defendente (Processo n. 2505-29.2011), em trâmite perante a Comarca de São Luís do Curu/CE; (peça 29, p. 5)

Análise

6.2. De fato, consta dos autos que em 21/5/2009 a prefeitura municipal de São Luís do Curu/CE ajuizou ação de improbidade administrativa com pedido de ressarcimento ao erário em desfavor da ex-prefeita municipal e do ex-vice-prefeito municipal, Marinez Rodrigues de Oliveira, ora Recorrente, e de Humberto Lopes Tabosa, respectivamente (peça 1, p. 18-38).

6.3. Contudo, no ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas – cível, criminal e administrativa.

6.4. Nesse sentido, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já decidiu que o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar tomada de contas especial, tendo em vista a competência do TCU inserta no artigo 71 da Constituição Federal.

6.5. No MS 25880/DF consignou-se:

4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.

6.6. No âmbito deste Tribunal, o voto condutor do Acórdão 2/2003-TCU-2ª Câmara demonstra a posição pacífica deste Tribunal sobre o tema, quando assim dispôs:

O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão.

6.7. As colocações acima cabem perfeitamente ao caso vertente, não tendo a aludida ação de improbidade administrativa qualquer repercussão sobre a apreciação desta tomada de contas especial. Desse modo, deve-se rejeitar a alegação.

7. Devida aplicação dos recursos

7.1. A Recorrente, no mérito, alega que aplicou adequadamente os recursos relativos ao PNate/2008. Nesse sentido, alega que:

a) o relatório oriundo do tomador de contas que apurou a não prestação de contas e aplicação dos recursos repassados por meio do PNATE 2008 é fruto do caráter eminentemente rigoroso e subjetivo dos tomadores de contas, pois todos os atos administrativos da gestão em referência foram praticados com responsabilidade, seriedade, dedicação, compromisso com a coisa pública, zelo, proficiência e em total obediência às normas e orientações desse TCU, do convênio, dos preceitos legais referidos e constitucionais atinentes à espécie, no caso, os artigos 37 e segs. da Constituição Federal, principalmente considerando-se os princípios da legalidade e da moralidade administrativa e visando os fins da administração pública, no caso, o bem comum da coletividade; (peça 29, p. 5)

b) procurou se pautar em função dos princípios da legalidade e da moralidade; (peça 29, p. 8)

c) os valores inerentes ao Programa PNATE 2008 foram aplicados com zelo, responsabilidade e seriedade por parte do ex-Gestor, sempre visando garantir aos alunos da rede municipal de ensino melhores condições de transporte para deslocamento residência-escola-residência, o que efetivamente ocorreu; (peça 29, p. 8)

d) com o objetivo de executar o PNATE, procedeu à contratação de empresas para propiciar transporte seguro e de qualidade para os alunos da rede municipal de ensino, oportunidade em que contratou as empresas Francisco Lucilane Pereira da Cruz ME e FD Serviços e Locações de Veículos Ltda., o que efetivamente ocorreu, pois foram assegurados transportes seguros e confortáveis aos alunos; (peça 29, p. 9)

e) todas as ações administrativas desempenhadas em face do debatido PNATE foram efetivadas respeitando os mandamentos legais atinentes à espécie e pelas próprias cláusulas do instrumento e orientações do TCU bem como da forma mais responsável, séria e transparente possível, sempre visando a real finalidade da administração pública, ou seja, o bem comum da coletividade, no caso específico, garantir aos alunos da rede municipal de ensino melhores condições de transporte para deslocamento residência-escola-residência, o que efetivamente ocorreu. (peça 29, p. 12)

Análise

7.2. Trata-se de alegações destituídas de qualquer elemento comprobatório. A mera afirmação de que executou devidamente o programa em questão não é suficiente para tê-lo como executado, razão pela qual as alegações devem ser rejeitadas.

7.3 Registre-se que por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 903/2007–1ª Câmara, 1.445/2007–2ª Câmara e 1.656/2006–Plenário, entendimento este também referendado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves).

8. Afastamento da prefeitura

8.1. A Recorrente alega que não pode concluir o objeto do programa por ter sido afastada do cargo de prefeito por decisão judicial. Neste sentido, alega que:

a) não pode apresentar a prestação de contas final do programa, cujo prazo expiraria no final de 2008, por ter sido afastada por ordem judicial do cargo de prefeito municipal (por motivo estranho ao convênio - atraso de pagamento de servidores) em outubro/2008; (peça 29, p. 9)

b) em face da decisão judicial referida, a ex-Gestora Marinez Oliveira ficou impossibilitada de concluir o objeto do programa e apresentar a prestação de contas final; (peça 29, p. 9)

Análise

8.2. Os recursos relativos ao Pnate/2008 deveriam ser utilizados ao longo do exercício de 2008 para “custear o oferecimento de transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural, com o objetivo de garantir o acesso à educação”, sendo que o prazo final para encaminhar a prestação de contas era 15/4/2009 (peça 1, p. 74).

8.3. A Recorrente alega que permaneceu à frente da prefeitura municipal somente até outubro/2008, ressaltando que assim ficou impedida de apresentar a prestação de contas final.

8.4. Inicialmente, ressalte-se que a Recorrente não apresenta qualquer elemento comprobatório da sua alegação, a qual tampouco é corroborada por qualquer outro elemento dos autos, circunstância que por si só impossibilita seu acolhimento.

8.5. Entretanto, ainda que comprovada a alegação, tem-se que, das nove parcelas transferidas ao município à conta do Pnate/2008, pelo menos sete teriam sido efetivamente geridas pela Recorrente (peça 1, p. 76), o que configura sua responsabilidade por tais parcelas, ainda que seja possível a responsabilização solidária do prefeito sucessor, se configurada as circunstâncias previstas na Súmula-TCU n. 230.

8.6. De todo modo, ante a não apresentação de qualquer elemento comprobatório das alegações, deve-se rejeitá-las, permanecendo a responsabilidade da Recorrente relativamente à totalidade dos recursos transferidos.

9. Incidência da Súmula-TCU n. 230

9.1. A Recorrente, no mérito, alega a incidência da Súmula-TCU n. 230, para efeito de exonerá-la da responsabilidade pela prestação de contas dos recursos e, por outro lado, responsabilizar o prefeito sucessor. Nesse sentido, alega que:

a) por força da Súmula-TCU 230, a obrigação de apresentação de contas de recursos recebidos pelo ex-gestor, em face da sua não apresentação ou da impossibilidade de fazê-lo, é do prefeito/gestor sucessor; (peça 29, p. 9)

b) era da obrigação do prefeito sucessor a prestação de contas, em face do afastamento da prefeita antecessora; (peça 29, p. 9)

c) mesmo sendo da responsabilidade do prefeito sucessor, nada foi efetivado, mesmo ante a obrigação da norma inserida na súmula 230 do TCU; (peça 29, p. 10)

d) nem o vice-prefeito (Humberto Lopes Tabosa) que assumiu a partir de outubro/2008, após o afastamento da Recorrente; nem a prefeita que assumiu a partir de janeiro/2009 (Josélia Moura Aguiar Barroso) obedeceu as disposições da mencionada súmula deste Tribunal; (peça 29, p. 10)

e) após seu afastamento da prefeitura, restaram tempo e recursos para a execução do restante do objeto do programa e a devida prestação de contas, o que não foi feito, certamente por irresponsabilidade dos seus sucessores mencionados; (peça 29, p. 10)

f) o prefeito municipal, quando assina um convênio ou pactua um programa, não age em nome próprio, mas no do município, de modo que a prestação de contas deve ser apresentada por este ente, ainda que já esteja administrado por outro prefeito, não sendo personalíssima a obrigação de prestar contas, podendo ser cumprida tanto pelo prefeito que assinou o convênio ou pactuou o programa, como pelo que o sucedeu; (peça 29, p. 10)

g) no caso vertente, não obstante o programa ter sido assinado pela Recorrente, a obrigação de executar e prestar contas seria do município como ente; (peça 29, p. 10)

h) por ter sido afastada em outubro/2008, a obrigação de prestação de contas era do seu sucessor, como se depreende da mencionada súmula e da jurisprudência pacífica dos nossos tribunais; (peça 29, p. 10)

i) não obstante a impossibilidade de concluir e apresentar contas finais dos recursos, em face do seu afastamento do cargo de prefeito, envidou todos os esforços para tanto, pois procedeu a solicitações de documentos junto à Administração do município, não obtendo qualquer resposta quanto às suas solicitações; (peça 29, p. 12)

j) os sucessores não apresentaram as contas, nos termos da súmula 230 do TCU, nem forneceram os documentos solicitados para que ela pudesse apresentá-las; (peça 29, p. 12)

Análise

9.2. Inicialmente, reafirme-se que a alegação da Recorrente de que foi afastada da prefeitura municipal antes do término do seu mandato não encontra amparo nos elementos dos autos.

9.3. A alegação de que a obrigação de prestar contas não seria personalíssima, mas da própria prefeitura, podendo ser cumprida tanto pelo prefeito gestor quanto pelo que o sucedeu, contraria frontalmente o entendimento deste Tribunal, no sentido de que cabe primordialmente ao prefeito que geriu os recursos a responsabilidade pela prestação de contas, nos termos do que dispõe o artigo 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.

9.4. Com relação à aplicabilidade ao caso vertente do teor da Súmula-TCU n. 230, a Recorrente empresta à aludida súmula uma interpretação equivocada. Com efeito, a súmula nada diz a respeito da responsabilidade do prefeito gestor dos recursos, mas apenas que o prefeito

sucessor é solidariamente responsável se não apresentar as contas, nas hipóteses em que seu antecessor não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público.

9.5. No caso vertente, a prefeita sucessora comprovou que, “em razão da ausência da prestação de contas por parte da ex-gestora e pela inexistência de documentos comprobatórios e informações relativas ao referido Programa nos arquivos da Prefeitura” (peça 1, p. 18), houve o ajuizamento de ação de improbidade administrativa em desfavor da prefeita antecessora (peça 1, p. 18-38), afastando a responsabilidade solidária daquela.

9.6. Assim, ao contrário do alegado pela Recorrente, não houve o descumprimento dos termos da aludida súmula pela prefeita sucessora, mas seu cumprimento, exonerando esta da responsabilidade, sem alterar em nada a condição jurídica da Recorrente.

9.7. Por fim, a alegação de que a Recorrente solicitou documentos juntos à prefeitura para assim pode prestar contas não está respaldada por qualquer documento comprobatório ou por qualquer dos elementos constantes dos autos, razão pela qual também não pode ser acolhida.

9.8. Ante todo o exposto, a invocação da Súmula-TCU n. 230 só é legítima para afastar a responsabilização solidária da prefeita sucessora, não interferindo em nada na condição jurídica da prefeita antecessora, ora Recorrente. Dessa forma, deve-se rejeitar as alegações.

CONCLUSÃO

10. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não houve cerceamento de defesa, porquanto quem recebeu o ofício de citação foi a própria responsável, ora Recorrente, a qual optou por permanecer silente, caracterizando-se sua revelia (item 5);

b) em vista do princípio da independência das instâncias, a existência de ação de improbidade administrativa não possui qualquer repercussão sobre a apreciação desta tomada de contas especial (item 6);

c) a Recorrente não apresenta qualquer elemento comprobatório da devida execução do programa (item 7);

d) a Recorrente não comprova seu afastamento do cargo de prefeita municipal antes do término do seu mandato, ressaltando-se, de qualquer forma, que a maioria das transferências de recursos ocorreu durante seu alegado período de gestão (item 8);

e) a incidência da Súmula-TCU n. 230 ao caso vertente tem por efeito apenas afastar a responsabilidade da prefeita sucessora, mas não altera em nada a condição jurídica da prefeita antecessora, ora Recorrente (item 9).

10.1. Com base nessas conclusões, propõe-se **negar provimento** ao recurso, porquanto os argumentos apresentados não são capazes de elidir ou justificar as irregularidades que motivaram a imputação de débito à responsável.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

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

b) dar ciência à Recorrente e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 22/7/2014.



(assinado eletronicamente)

Emerson Cabral de Brito
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 5084-9