



Processo TC-046.755/2012-8 (com 16 peças)
Apenso: TC-006.876/2013-7
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial de responsabilidade solidária dos ex-prefeitos de Sousa/PB, srs. Salomão Benevides Gadelha (gestão de 2004 a 2008) e Fábio Tyrone Braga de Oliveira (gestão de 2009 a 2012), instaurada em virtude de omissão no dever de prestar contas dos recursos afetos aos Convênios 233/2007 e 351/2007, celebrados entre a União Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e aquela municipalidade.

Para a consecução do Convênio 233/2007, foi aprovado o valor total de R\$ 94.726,00, sendo R\$ 80.000,00 provenientes de recursos federais, transferidos em 3.3.2008, e R\$ 14.726,00 a título de contrapartida. A vigência do ajuste expirou em 31.5.2009 e o seu objeto era o apoio financeiro para implantar feiras livres comunitárias, visando à comercialização direta dos produtos dos agricultores familiares (peças 1, pp. 60/70 e 172/88, e 14, pp. 5 e 6).

Para a consecução do Convênio 351/2007, foi aprovado o valor total de R\$ 477.473,69, sendo R\$ 453.600,00 provenientes de recursos federais, transferidos em duas parcelas de R\$ 226.800,00, respectivamente, em 5.3.2008 e 10.6.2008, e R\$ 23.873,69 a título de contrapartida. Seu objeto era o apoio financeiro para implantar o Programa de Aquisição de Alimentos – compra direta local de produtos da agricultura familiar, para distribuição aos beneficiários do programa, com vigência até 31.5.2009 (peças 1, pp. 104/14 e 150/68 e 14, pp. 5 e 6).

No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação, pela integralidade das verbas repassadas, do espólio do ex-prefeito Salomão Benevides Gadelha, na pessoa da inventariante, sra. Myriam Pires Benevides Gadelha, solidariamente com o prefeito sucessor, sr. Fábio Tyrone Braga de Oliveira, em face da omissão quanto ao dever legal de apresentar as prestações de contas dos recursos afetos às aludidas avenças (peças 8 e 9):

	Valor original	Data da ocorrência
Convênio 233/2007	R\$ 80.000,00	3.3.2008
Convênio 351/2007	R\$ 226.800,00	5.3.2008
	R\$ 226.800,00	10.6.2008

A inventariante do espólio do sr. Salomão Benevides Gadelha, ex-prefeito de Sousa/PB, sra. Myriam Pires Benevides Gadelha, manteve-se silente, restando configurada a sua revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

O sr. Fábio Tyrone Braga de Oliveira, prefeito sucessor, apresentou defesa limitando-se a solicitar o afastamento da sua responsabilidade do presente feito, com fundamento na informação do Portal da Transparência, anexada aos autos, de que os Convênios 233/2007 e o 351/2007 foram firmados em 26.12.2007 e as últimas transferências de recursos efetuadas em 3.3.2008, enquanto ele assumiu o cargo de prefeito municipal de Sousa/PB somente em janeiro de 2009 (peça 12, pp. 1 e 2).

Após análise dos elementos constantes nos autos, a Secex/PB pronunciou-se, em pareceres uniformes, no sentido de (peças 15 e 16):



“28.1 excluir da presente relação processual o prefeito sucessor, Sr. Fábio Tyrone Braga de Oliveira;

28.2. julgar irregulares as contas do Sr. Salomão Benevides Gadelha, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘a’, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

28.3. condenar o espólio do Sr. Salomão Benevides Gadelha ou, caso já concluído o inventário, seus herdeiros, até o limite do valor do patrimônio transferido (art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal), ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a incidência dos devidos encargos legais, calculados a partir das datas correspondentes até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea ‘a’, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992:

	<u>Valor original</u>	<u>Data da ocorrência</u>
Convênio 233/2007	R\$ 80.000,00	3/3/2008
Convênio 351/2007	R\$ 226.800,00	5/3/2008
	R\$ 226.800,00	10/6/2008

28.4. fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data da notificação, para que o espólio do Sr. Salomão Benevides Gadelha ou, caso já concluído o inventário, seus herdeiros, comprove(m), perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU);

28.5. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

28.6. autorizar, desde já, caso venha a ser solicitado, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais, nos termos do art. 217 do RI/TCU, com a incidência sobre cada parcela dos devidos encargos legais até o efetivo pagamento, esclarecendo que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do RI/TCU).”

II

Com as devidas vênias, o Ministério Público dissente, em parte, da proposição da unidade técnica.

Verificou-se nos autos a omissão injustificada no dever de prestar contas dos recursos federais repassados por força dos Convênios 233/2007 e 351/2007. Ao ver do Ministério Público, este ilícito ostenta extrema gravidade.

Sobre a questão, está assente na jurisprudência do TCU: “o administrador que não presta contas no momento certo, dentro do quadro procedimental traçado no próprio instrumento do convênio, encontra-se em mora com dever fundamental e não pode alegar fato superveniente como causa impeditiva da devida prestação”. “Prestar contas é uma obrigação pessoal, que independe de provocação de terceiro e que deve ser cumprida dentro de prazo certo” (v.g., Acórdãos 2.253/2006 – 2ª Câmara e 497/2007 – 1ª Câmara).

A omissão no dever de prestar contas viola princípio fundamental da República, constitui ato de improbidade administrativa (Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, c/c artigo 93 do Decreto-Lei 200/1967 e artigo 11, inciso VI, da Lei 8.429/1992) e faz nascer a presunção de desvio dos recursos, conforme assentado na jurisprudência desta Corte (v.g., Acórdãos 162/2004,



129/2004, 94/2004, 61/2004 e 1.498/2003, todos da 2ª Câmara).

Além disso, não se deve perder de vista todo o gasto público incorrido pela União em razão da conduta desidiosa do responsável, gasto este necessário para instauração e processamento de tomada de contas especial tanto no âmbito do órgão concedente como nesta *eg.* Corte de Contas. Não se diga que a estrutura para tanto já está montada e que o custo, portanto, seria o mesmo. Primeiro, porque esta estrutura está mais do que sobrecarregada, demandando mais aporte dos escassos recursos públicos. Segundo, porque esta estrutura somente existe na dimensão atual por conta do comportamento negligente de numerosos gestores.

No caso, deve responder pelo dano o espólio do sr. Salomão Benevides Gadelha (gestão de 2004 a 2008), porque configura o patrimônio do agente signatário dos convênios e gestor dos recursos públicos repassados. O sr. Salomão Benevides Gadelha tinha responsabilidade por força do comando constitucional insculpido no art. 70, parágrafo único, havendo, em casos da espécie, a inversão do ônus da prova e o conseqüente afastamento do princípio da presunção de inocência. Assim, cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados, por meio de documentação consistente e suficiente, conforme pacífica jurisprudência desta Corte de Contas.

A propósito, vale destacar as seguintes deliberações:

“Sumário

(...)

4. O ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação de recursos públicos compete ao gestor, que deve fazê-lo por meio da apresentação de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva, o alinhamento da despesa efetuada às normas de regência das verbas públicas.

5. Conforme jurisprudência do TCU, não é tarefa desta Corte de Contas produzir provas para responsáveis em sede de tomada de contas especial, pois cabe, de forma exclusiva, a eles comprovarem o bom e correto emprego das verbas públicas (Acórdãos 243/2009 - Plenário; 304/2009, 2.818/2008, ambos da Primeira Câmara).

(...)” (Acórdão 2.514/2013 – 2ª Câmara)

“Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS NO ÂMBITO DE PROGRAMAS FEDERAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA

1. O ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente a regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas federais repassadas.” (Acórdão 719/2012 - Segunda Câmara)

“Sumário

(...)

1. Compete, exclusivamente, ao gestor dos recursos públicos fazer prova adequada da regularidade da sua gestão, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, assim como dos artigos 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.



2. O ônus da prova, nos termos da pacífica jurisprudência do TCU, incumbe sempre ao gestor da época da aplicação dos recursos, que deve comprovar a sua regular aplicação.” (Acórdão 2.063/2009 – 2ª Câmara).

“Sumário

(...)

2. Compete ao gestor o ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos, por meio de documentação consistente, que demonstre os gastos efetuados, bem como o nexo de causalidade entre as despesas executadas e as verbas repassadas.” (Acórdão 73/2007 – 2ª Câmara).

“Sumário

(...)

1. O ônus da prova da regularidade na aplicação dos recursos, por dever constitucional e legal, recai no gestor.” (Acórdão 1.308/2006 – 1ª Câmara).

No caso concreto, ante o falecimento do sr. Salomão Benevides Gadelha e considerando que não foi comprovado o bom e correto emprego das verbas federais transferidas por conta do convênio, a obrigação de reparar o dano estende-se ao espólio ou aos sucessores, até o limite do valor do patrimônio transferido, conforme o disposto no artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal.

Esse entendimento é pacífico na jurisprudência desta Corte, consoante assente, *v.g.*, nos seguintes julgados: Acórdãos 2.824/2006 – 2ª Câmara, 6.048/2012 – 1ª Câmara, 9.234/2012 – 2ª Câmara, 627/2012 – 1ª Câmara e 1.686/2013 – 2ª Câmara.

Por oportuno, vale trazer a lume a ementa do referido Acórdão 2.824/2006 – 2ª Câmara:

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. GESTOR FALECIDO. RESPONSABILIDADE DO ESPÓLIO OU DOS HERDEIROS. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA O TRANCAMENTO DAS CONTAS POR DECURSO DE TEMPO. CONTAS IRREGULARES.

1. A ausência de comprovação da aplicação dos recursos, em decorrência da omissão no dever de prestar contas de responsável já falecido, não obsta o julgamento pela irregularidade das contas e a condenação em débito.

2. O espólio ou os sucessores, conforme o caso, respondem solidariamente pelo débito deixado pelo *de cuius*, até o limite do valor do patrimônio que lhes for transferido.

(...).”

Na mesma linha, o Acórdão 1.203/2013 - Segunda Câmara:

“Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ESPÓLIO DO RESPONSÁVEL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE A FUNASA E A MUNICIPALIDADE. CONTAS IRREGULARES E DÉBITO.

1. A ausência de comprovação da boa e regular aplicação da totalidade dos recursos repassados ao município enseja o julgamento pela irregularidade das contas e a responsabilização do espólio do gestor dos recursos.”



Destarte, frise-se, em consonância com a unidade técnica, o débito deve recair tão somente sobre o espólio do prefeito gestor dos recursos, uma vez que há razões que mitigam a responsabilidade do prefeito sucessor.

No caso do Convênio 351/2007, o saldo na conta específica ao final de dezembro/2008 foi de apenas R\$ 3.053,80 (peça 14, p. 2). Porém, houve depósitos nesta conta em valores muito superiores ao da contrapartida, de forma que este saldo pode ter origem municipal.

Quanto ao Convênio 233/2007, como o saldo foi zero, não caberia débito ao sucessor (peça 14, p. 2)

Ademais, foi o próprio município, em sua gestão, que denunciou ao MDS irregularidades no Convênio 351/2007, o que motivou a fiscalização do ministério empreendida em 28, 29 e 30 de abril de 2009 (peça 1, pp. 218/28). Ainda, por meio de ofício datado de 28.4.2009, o sucessor informou ao MDS sobre problemas no Programa Compra Direta Local de Agricultura Familiar, até mesmo sobre a dívida de R\$ 46.000,00 deixada pelo antecessor (peça 1, pp. 270 e 272). Acrescente-se que, em 9.5.2009, o presidente do Conselho Municipal de Assistência Social enviou ao MDS ata da reunião que discutiu a questão relativa ao referido programa (peça 1, p. 346).

Todavia, diferentemente da Secex/PB, entende o Ministério Público que, no caso em vértice, o sr. Fábio Tyrone Braga de Oliveira, prefeito sucessor, deve ter suas contas julgadas irregulares, com aplicação de multa, com fundamento na Súmula 230 do TCU.

De fato, a Súmula 230 é clara no sentido de que *“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 coresponsabilidade.”*

No caso, o sr. Fábio, mesmo tendo sido provocado pelo concedente para apresentar a prestação de contas (peça 1, pp. 348/50, 356, 364/6 e 375), não cumpriu com sua obrigação legal. Demais disto, não tomou providências efetivas e tempestivas com vistas a promover o ressarcimento ao erário.

Cumpra ao Tribunal agir com rigor no presente caso e nos demais casos da espécie, o que, por certo, estará contribuindo para desestimular futuras irregularidades da mesma natureza e, assim, para melhorar a gestão das verbas federais conveniadas, em benefício do interesse público, e coartar uma das piores mazelas da Administração Pública brasileira, que é o desperdício de escassos e necessários recursos públicos.

É preciso inverter a postura do gestor de verbas públicas, o qual deve ter presente a todo o tempo a preocupação de bem gerir os valores a ele confiados, em conformidade com as leis pertinentes. O Controle Externo há de ser exigente. A sociedade brasileira clama por um Controle Externo exigente. A leniência é a mãe do desmazelo, da desídia, da negligência e do desapareço à ordem legal e à boa gestão dos recursos públicos. Afinal, por que se preocupar com o bom e regular emprego das verbas públicas se, ao fim, tudo é compreensível e tolerável?

III

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público no sentido de:

a) julgar irregulares as contas dos srs. Salomão Benevides Gadelha e Fábio Tyrone Braga de Oliveira, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

b) condenar o espólio do sr. Salomão Benevides Gadelha ou, caso já concluído o inventário, seus herdeiros, até o limite do valor do patrimônio transferido (art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal), ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, com a incidência dos devidos



encargos legais, calculados a partir das datas correspondentes até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992:

	<u>Valor original</u>	<u>Data da ocorrência</u>
Convênio 233/2007	R\$ 80.000,00	3.3.2008
Convênio 351/2007	R\$ 226.800,00	5.3.2008
	R\$ 226.800,00	10.6.2008

c) aplicar ao sr. Fábio Tyrone Braga de Oliveira a multa ínsita no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992;

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

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem:

e.1) ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

e.2) ao Procurador da República, Bruno Galvão Paiva, em vista do Inquérito Civil Público 1.24.002.000137/2012-07, conforme autorização constante no TC-006.876/2013-7 (apenso).

Brasília, em 15 de agosto de 2014.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador