

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara

TC 000.696/2016-1.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Fortaleza do Tabocão/TO.

Responsável: João Batista de Oliveira (CPF 391.688.401-87).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNAS). OMISSÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CITAÇÃO. REVELIA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO ATUAL PREFEITO NA PRESENTE RELAÇÃO PROCESSUAL. CONTAS IRREGULARES DO EX-PREFEITO. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) junto ao então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em desfavor do Sr. João Batista de Oliveira, ex-prefeito de Fortaleza do Tabocão/TO (gestões: 2005-2008 e 2009-2012), diante da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por intermédio do Convênio nº 720490/2009/SNAS/MDS destinado à “estruturação da rede de serviços da proteção social básica”.

2. Após a análise do feito, o auditor da Secex/TO lançou a sua instrução de mérito à Peça nº 26, com a anuência dos dirigentes da unidade instrutiva (Peças nºs 27 e 28), nos seguintes termos:

“(…) 2. Conforme disposto na cláusula quarta do convênio, foram previstos R\$ 103.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 100.000,00, a serem repassados pelo órgão concedente, com R\$ 3.000,00 correspondentes à contrapartida.

3. Os recursos federais foram repassados em parcela única, mediante a ordem bancária 2011OB803791, no valor de R\$ 100.000,00, emitida em 24/8/2011 (peça 1, p. 124), conforme crédito em conta corrente específica em 26/8/2011.

4. No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a proposta de convênio foi aprovada em 4/11/2009 (peça 1, p. 16-32), atendendo pedido oriundo de emenda parlamentar, do então Senador Leomar Quintanilha. O ajuste vigeu no período de 29/12/2009 a 27/8/2013 (após prorrogações: De Ofício (peça 1, p. 79,136) e por Termo Aditivo (peça 1, p. 150-154), prevendo a apresentação da prestação de contas até 26/10/2013, conforme cláusula terceira do mesmo Ajuste.

5. Foi emitida, pelo órgão Repassador, Notificação de Irregularidades (peça 1, p. 158-161), encaminhada ao atual prefeito municipal, Flávio Soares Moura Filho, em 2/8/2013, informando que o conveniente deveria encaminhar as informações relacionadas, para análise do Concedente: Relatório de Bens Adquiridos, Relatório de Pagamentos Realizados, Relatório Físico do Plano de Trabalho, Relatório Financeiro do Plano de Trabalho, Relatório de Receita e Despesa do Plano de Trabalho e Relatório de Documentos de Liquidação.

6. Em resposta, o citado prefeito encaminhou cópias de documentos (peça 1, p. 162-212), informando a impossibilidade de comprovação da execução do Convênio e o ajuizamento de ação contra o ex-gestor, bem como, efetuou a devolução do valor de R\$ 39.082,87, em 6/12/2013, restantes na conta corrente específica do Convênio.

7. Por meio do Parecer Técnico 250/2015-CPC-TV/CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS (peça 1, p. 4-14, de 6/4/2015, restou consignada a omissão no dever de prestar contas do Convênio

720490/2009/SNAS/MAS, com dano apurado de R\$ 60.958,82, a ser atualizado a partir de 29/8/2011, sob a responsabilidade do Sr. João Batista de Oliveira, CPF 391.688.401-87, ex-prefeito municipal.

8. Após as devidas comunicações processuais, a Coordenação de Contabilidade, da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, elaborou o Relatório de TCE 80/2015 (peça 1, p. 242-254), onde consubstanciou-se, em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Fortaleza do Tabocão/TO, nos termos do processo 71001.041920/2009-62, com fundamento legal previsto no Inciso I do artigo 63 da Portaria Interministerial n° 127/2008, sendo confirmado o dano ao erário já apurado.

9. A Diretoria de Auditoria das Áreas de Previdência, Trabalho, Pessoal, Serviços Sociais e Tomada de Contas Especial da CGU emitiu o Relatório de Auditoria 2100/2015 (peça 1, p. 268-270), concluindo que o Sr. João Batista de Oliveira encontrava-se em débito com a Fazenda Nacional, pela importância de R\$ 95.174,69, em 21/10/2016, em virtude dos fatos apurados. Em concordância com esse Relatório foram emitidos o Certificado de Auditoria o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno e o Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 271,272,278, respectivamente).

10. No âmbito desta corte de Contas, foi efetivada a instrução de peça 3, onde verificou-se que a irregularidade descrita configura prejuízo ao erário, cujo valor atualizado é superior ao limite de R\$ 75.000,00, fixado pelo art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 71/2012. Concluiu-se pela responsabilidade, solidária dos Srs. João Batista de Oliveira e Flávio Soares Moura Filho, efetivando-se a proposta de realização de citação aos mesmos responsáveis, para que apresentassem alegações de defesa e/ou recolhessem aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R\$ 100.000,00, atualizada monetariamente a partir de 26/8/2011 até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia ressarcida aos cofres da União, de R\$ 60.958,82 (em 6/12/2013), na forma da legislação em vigor, tendo em vista a omissão no dever de prestar contas, ocasionado a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por intermédio do Convênio 720490/2009/SNAS/MDS (SIAFI 720490), celebrado em 29/12/2009, entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Prefeitura Municipal de Fortaleza do Tabocão/TO, cujo objeto foi a 'estruturação da rede de serviços da proteção social básica', em contrariedade à Portaria Interministerial n° 127/2008 e Convênio 720490/2009/SNAS/MDS.

11. Essa proposta foi corroborada pela Diretora e pelo Secretário da Secex/TO (peças 4-5), sendo efetivadas as devidas comunicações processuais (peças 8-11), que não receberam, no entanto, nenhuma resposta por parte dos responsáveis. Foi efetivada, assim, a instrução de peça 14, onde concluiu-se por operar os efeitos da revelia dos responsáveis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, propondo que fossem julgadas irregulares as contas dos Srs. João Batista de Oliveira e Flávio Soares Moura Filho, que fossem condenados, solidariamente, ao pagamento da quantia de R\$ 100.000,00, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 26/8/2011, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, a quantia ressarcida aos cofres da União, no valor de R\$ 39.082,87 (em 6/12/2013) e que fosse aplicada multa individual aos mesmos, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

12. Com a concordância dos dirigentes da Unidade Técnica (peças 15-16), o processo foi encaminhado ao MPTCU, que emitiu o parecer de peça 17, onde discorda da proposta, salientando que, conquanto não tenha havido a prestação de contas por parte do prefeito sucessor, Sr. Flávio Soares Moura Filho, há nos autos a cópia de ação judicial intentada pelo referido responsável em face de seu antecessor, o Sr. João Batista de Oliveira, na qual ele busca não apenas a recomposição dos valores provenientes do convênio em tela, mas sobretudo requer sejam prestadas as contas devidas, diante da ausência documental nos arquivos da Prefeitura (peça 1, pp. 162/208). Dessa forma entendeu que não caberia responsabilização solidária do sucessor. Reputou, ainda necessária a realização de diligências saneadoras dirigidas ao Banco do Brasil, com vistas a obter os extratos bancários da conta corrente específica, a fim de se viabilizar a precisa delimitação de responsabilidades nas presentes contas.

13. A proposta do MP recebeu acolhida do Ministro-Relator, que determinou (peça 18) a realização da diligência que, após efetivada (peças 19-22), foi atendida (peças 23-25).

Exame técnico

14. Nos extratos encaminhados pelo Banco do Brasil (peça 23), verificamos na conta corrente específica do convênio que:

- até 31/12/2012 haviam sido gastos valores, indiscriminadamente, R\$ 74.490,00;
- em 13/9/2013 e 16/9/2013 foram gastos R\$ 12.000,00 e R\$ 26.515,63, respectivamente;
- em 29/11/2013 foram efetivados créditos de R\$ 12.000,00 e R\$ 26.515,63;
- em 6/12/2013, ocorreu pagamento de R\$ 39.041,18.

15. Dessa forma concluímos que o gestor sucessor, Sr. Flávio, fez uso, durante sua gestão, dos recursos depositados à conta do convênio, devolvendo-os, somente, após a notificação recebida do Ministério (2/8/2013 – peça 1, p. 158). Além disso, na resposta encaminhada àquele Órgão Repassador, em 3/11/2013, o responsável afirma que ingressou com ações para reestabelecimento dos valores do convênio (peça 1, p. 163), quando as ações só foram impetradas após as notificações e as respostas, em 2/12/2013 (peça 1, p. 168-209).

16. Assim, não nos parece que o gestor sucessor tenha se desincumbido da responsabilidade sobre a prestação de contas dos recursos, tendo em vista que o mesmo os geriu, em parte. Outrossim, visto que efetivou a devolução dos valores que se encontravam em conta quando de sua posse, não deve ser apenado com débito.

17. Quanto aos valores geridos pelo ex-prefeito, Sr. João Batista, nos parece ser o responsável, como foi verificado em instruções anteriores, instado à devolução do valor integral do convênio R\$ 100.000,00 (em 26/8/2011), com o desconto da parcela já devolvida de R\$ 39.041,18 (em 6/12/2013). O fato de sua citação ter sido efetivada com inclusão de um possível responsável solidário no polo passivo não obriga o retorno dos autos para nova citação dos responsáveis, uma vez que o instituto da solidariedade não se confirmou para o outro responsável, excluindo-o do débito (Acórdão 9352/2015-Segunda Câmara).

Conclusão

18. Por fim, concluímos que, regularmente citados, os responsáveis não compareceram aos autos, operando-se, portanto, os efeitos da revelia e dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

19. De deixar claro que o efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

20. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

21. Ao não apresentarem suas defesas, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob suas responsabilidades, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

22. Configuradas suas revelias frente às citações deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar

seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.

23. No tocante ao débito a ser cobrado, devemos excluir a parcela já devolvida pelo prefeito sucessor, deixando o restante a cargo do prefeito conveniente.

24. No que diz respeito à aferição quanto à ocorrência de boa-fé nas condutas dos responsáveis, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno do TCU, em se tratando de processo em que as partes interessadas não se manifestaram acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado (Acórdãos 2.064/2011-TCU-1ª Câmara, 6.182/2011-TCU-1ª Câmara, 4.072/2010-TCU-1ª Câmara, 1.189/2009-TCU-1ª Câmara, 731/2008-TCU-Plenário, 1.917/2008-TCU-2ª Câmara, 579/2007-TCU-Plenário, 3.305/2007-TCU-2ª Câmara e 3.867/2007-TCU-1ª Câmara).

Proposta de encaminhamento

17. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar revéis os Srs. João Batista de Oliveira e Flávio Soares Moura Filho, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'a', 19, parágrafo único e 23, inciso III da Lei 8.443/1992 c/c os, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210, § 2º e 214, inciso III do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Flávio Soares Moura Filho, prefeito de Fortaleza do Tabocão/TO (gestão 2013-2016), aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, inciso I, do RITCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'a', 19 e 23, inciso III da Lei 8.443/1992 c/c arts. 1º, inciso I, 209, inciso I, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. João Batista de Oliveira, ex-prefeito de Fortaleza do Tabocão/TO (gestão 2005-2008 e 2009-2012), condenando-o, ao pagamento da quantia de R\$ 100.000,00, 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 aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 26/8/2011, até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, a quantia ressarcida aos cofres da União, no valor de R\$ 39.082,87 (em 6/12/2013);

d) aplicar ao Sr. João Batista de Oliveira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do RITCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992;

f) autorizar, desde que solicitado pelos responsáveis, o pagamento das dívidas acima em 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta

dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, na forma prevista na legislação em vigor.”

3. Enfim, o Ministério Público junto ao TCU, representado nos autos pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou a sua concordância parcial em relação à aludida proposta da unidade técnica, lançando, para tanto, o seu parecer à Peça nº 29, nos seguintes termos:

“(…) 7. Quanto à responsabilização do Sr. João Batista de Oliveira, à vista dos elementos constantes dos autos, não vislumbramos reparos a serem feitos no encaminhamento sugerido pela Secex/TO, razão pela qual endossamos a proposta de irregularidade de suas contas, com a imputação de débito e multa proporcional ao dano causado ao erário.

8. No tocante à conduta do prefeito sucessor, observamos que ele ingressou com ação judicial em face de seu antecessor, na qual ele busca não apenas a recomposição dos valores provenientes do convênio em tela, mas também sejam prestadas as contas devidas, diante da ausência documental nos arquivos da Prefeitura (peça nº 1, pp. 162/208). Desse modo, não caberia responsabilizá-lo pela omissão em prestar contas, uma vez que ele adotou medidas de resguardo do erário, atendendo ao que preconiza a Súmula TCU nº 230.

9. Resta analisar a sua atuação em relação à parcela de recursos existente na conta corrente por ocasião da sua assunção ao cargo de prefeito. Acerca desse aspecto, constata-se que somente houve movimentação por parte do Sr. Flávio Soares Moura Filho em 13 e 16/9/2013, com a realização de despesas nos valores R\$ 12.000,00 e R\$ 26.515,63, e subsequente restituição desse montante em 6/12/2013.

10. Esta é, a nosso sentir, a única irregularidade imputável ao referido gestor, ou seja, haver utilizado recursos do Convênio em finalidade não declarada e posteriormente ter devolvido essa mesma quantia à conta específica e, em seguida, ao Concedente.

11. Embora se trate de atuação contrária aos termos do Convênio, a irregularidade em tela não ensejou dano ao erário e possui baixo grau de reprovabilidade, na medida em que cerca de 2 meses após a sua retirada os recursos foram integralmente devolvidos à conta específica e em seguida ao Concedente.

12. De se ressaltar, outrossim, que a ocorrência supra não foi objeto de citação ou mesmo de audiência específica do gestor, ouvido exclusivamente em face de sua omissão em prestar contas (peça nº 8), faltando-lhe, para fins de justificar possível juízo de irregularidade das contas e aplicação de sanção ao responsável, a indispensável submissão prévia ao contraditório e à ampla defesa, o que tornaria nula eventual condenação nela fundada, por ofensa às referidas garantias processuais.

13. Por outro lado, considerando o seu pequeno potencial lesivo e o baixo proveito de possível condenação fundada apenas em razão da ocorrência mencionada, parece-nos pouco útil se buscar, nesse momento processual, sanear os autos e efetivar a audiência do gestor, por ir de encontro aos princípios da economia e celeridade processuais, afigurando-se-nos mais adequado julgar desde logo regulares com ressalva as suas contas.

14. Nesse contexto, esta representante do Ministério Público se manifesta em parcial concordância com a Secex/TO, no sentido da irregularidade das contas do Sr. João Batista de Oliveira, com a sua condenação ao pagamento do débito, imputação de multa e demais providências de praxe, bem como pela regularidade com ressalva das contas do Sr. Flávio Soares Moura Filho, dando-se-lhe quitação.”

É o Relatório.