

GRUPO I – CLASSE I – 2ª CÂMARA

TC-014.534/2016-9

Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial)

Recorrente: José Maria Bessa de Oliveira (ex-prefeito)

Unidade: Prefeitura Municipal de Porto Grande/AP

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS AO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2011, DESTINADOS À PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E À PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

RELATÓRIO

Examina-se, nesta fase, recurso de reconsideração apresentado por José Maria Bessa de Oliveira, ex-prefeito do Município de Porto Grande/AP, contra o Acórdão 10.345/2017 – 2ª Câmara, por intermédio do qual este Tribunal julgou irregulares suas contas, condenando-o em débito e aplicando-lhe multa.

2. Reproduzo, a seguir, a instrução da Serur, cuja proposta foi anuída pelo Ministério Público:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por José Maria Bessa de Oliveira (R001-Peça 36), ex-prefeito do Município de Porto Grande/AP, por meio do qual se insurge contra o Acórdão 10.345/2017-TCU-2ª Câmara, Ministra Relatora Ana Arraes, prolatado na sessão de julgamento do dia 6/12/2017-Ordinária e inserto na Ata 45/2017-2ª Câmara (Peça 22).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

‘VISTA, relatada e discutida a tomada de contas especial instaurada em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados, no ano de 2011, ao município de Porto Grande/AP, por meio da modalidade fundo a fundo, a fim de atender a despesas referentes aos Serviços de Proteção Social Básica – PSB e de Proteção Social Especial – PSE.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 12, § 3º, 16, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘c’ e § 3º, 19, 23, inciso III, 26, 28, incisos I e II, e 57 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 214, inciso III, alínea ‘a’, e 215 a 217 do Regimento Interno, em:

9.1. julgar irregulares as contas de José Maria Bessa de Oliveira;

9.2. condená-lo ao recolhimento aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social dos valores especificados a seguir, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora desde as datas indicadas até a data do pagamento:

9.2.1. Valores repassados por meio do Piso Variável de Média Complexidade:

Data da Ordem Bancária	Valor (R\$)
17/1/2011	2.000,00
14/2/2011	2.000,00
17/3/2011	1.000,00
8/4/2011	1.000,00
11/5/2011	1.000,00
6/6/2011	1.000,00

<i>Data da Ordem Bancária</i>	<i>Valor (R\$)</i>
11/7/2011	1.000,00
10/8/2011	1.000,00
8/9/2011	1.000,00
7/10/2011	1.000,00
21/11/2011	1.000,00
14/12/2011	1.000,00

9.2.2. *Valores repassados por meio do Piso Básico Variável II:*

<i>Data da Ordem Bancária</i>	<i>Valor (R\$)</i>
13/1/2011	1.000,00
14/2/2011	1.000,00
17/3/2011	1.000,00
11/4/2011	1.000,00
6/5/2011	1.000,00
8/6/2011	1.000,00
11/7/2011	1.000,00
8/8/2011	1.000,00
12/9/2011	1.000,00
11/10/2011	1.000,00
22/11/2011	1.000,00
14/12/2011	1.000,00

9.2.3. *Valores repassados por meio do Piso Básico Fixo:*

<i>Data da Ordem Bancária</i>	<i>Valor (R\$)</i>
17/1/2011	4.500,00
24/2/2011	4.500,00
15/3/2011	4.500,00
27/4/2011	4.500,00
31/5/2011	4.500,00
9/6/2011	4.500,00
14/7/2011	4.500,00
15/8/2011	4.500,00
13/9/2011	4.500,00
19/10/2011	4.500,00
11/11/2011	4.500,00
22/12/2011	4.500,00

9.3. *aplicar-lhe multa de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), a ser recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, com atualização monetária calculada da data deste acórdão até a data do pagamento, se este for efetuado após o vencimento do prazo abaixo estipulado;*

9.4. *fixar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovação, perante o Tribunal, do recolhimento das dívidas acima imputadas;*

9.5. *autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;*

9.6. *autorizar o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, caso venha a ser solicitado pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial;*

9.7. *fixar o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência dos respectivos encargos legais sobre o valor de cada parcela;*

9.8. *alertar ao responsável que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;*

9.9. enviar cópia deste acórdão ao procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Amapá, para as providências cabíveis.' (ênfases acrescidas).

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, em desfavor do recorrente, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais repassados àquele município, no ano de 2011, por meio da modalidade 'fundo a fundo', a fim de atender a despesas referentes aos Serviços de Proteção Social Básica – PSB e de Proteção Social Especial – PSE.

2.1. Restou configurada a omissão do gestor municipal por não ter sido realizado o devido lançamento e a validação de informações constantes do demonstrativo sintético da execução físico-financeira do Sistema Único de Assistência Social do ano de 2011 pelo órgão gestor municipal, nem o parecer de avaliação pelo Conselho de Assistência Social competente (Peça 1, p. 26-30), em desacordo com o art. 6º, § 3º, da Portaria MDS 625/2010.

2.2. No âmbito desta Corte de Contas, o ex-prefeito, ora recorrente, apesar de regularmente citado (Peças 10-11), obter prorrogação de prazo e de ter constituído procurador (Peças 12-13 e 15-16), inclusive, tendo obtido vista dos autos, deixou transcorrer in albis o prazo que lhe foi fixado para apresentação de suas alegações de defesa e/ou para o recolhimento do débito imputado, caracterizando a revelia prevista no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

2.3. A Relatora **a quo**, Exma. Ministra Ana Arraes, por sua vez, incorporou os pareceres da Secex/AP e do **Parquet** especial a suas razões de decidir, para julgar irregulares as contas do ex-prefeito, ora recorrente, com a condenação em débito e em multa, com fulcro no art. 57 da LO/TCU (Peças 23-24), posicionamento que foi acompanhado pelos demais Membros do Colegiado desta Corte de Contas.

2.4. Irresignado, o então 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 37), ratificado pelo Exmo. Ministro José Múcio Monteiro (Peça 39), que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração, nos termos dos art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 (e subitens), 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão recorrido.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação do recurso

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) o gestor responde de forma personalíssima pelo débito;
- b) as diferenças e as rivalidades políticas podem isentar o gestor de prestar contas.

5. Da responsabilidade do gestor.

5.1. Objeta que, durante todo o seu mandato, 'do ponto de vista prático', a 'atividade de prestação de contas no município de Porto Grande, não era diretamente realizada pelo recorrente (assim como nos mandatos de outros prefeitos)', com base nas seguintes alegações (Peça 36, p. 6-9):

- a) informa que a 'prestação de contas era encaminhada ao Ministério por meio de um canal de comunicação via internet';
- b) afirma que 'jamais foi o responsável pelo preenchimento de dados e envio das informações através do Sistema 'SUAS WEB';
- c) alterca que 'a ausência da prestação de contas pode estar relacionada apenas a uma falha de comunicação, nada que possa ensejar a reprovação de contas';
- d) assegura 'que os recursos foram devidamente aplicados nos fins a que se destinavam, não havendo qualquer dúvida em relação a isso ou indícios de desvios de verbas públicas';
- e) pugna para que as contas sejam julgadas regulares com ressalvas, em respeito aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Análise:

5.2. De plano, esclareça, preliminarmente, que o recorrente teve suas contas julgadas irregulares, por esta Corte, em primeira instância administrativa, pela ausência de documentação suficiente, à época, para comprovar a boa e a regular aplicação dos recursos federais repassados em sua gestão.

5.3. Incumbe àquele que recebe recursos federais o dever de demonstrar a correta aplicação dos valores que lhe foram confiados, nos termos dos artigos 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986. A omissão nesse dever configura conduta grave e leva à presunção de que os recursos deixaram de ser aplicados em seu objetivo original.

5.4. Nesse sentido, ao se analisar o argumento trazido pelo recorrente, é oportuno citar, ainda, 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 acerca 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 omissos nesse dever, ou ter suas contas impugnadas por não conseguirem 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).

5.5. 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.

5.6. A prevalecer a tese defendida pelo recorrente não há responsabilidade de nenhum gestor, a culpa seria exclusiva do sistema informatizado, e as contas não seriam prestadas.

5.7. Insta ressaltar 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 dos recursos públicos repassados.

5.8. Alterca o defendente 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 consequente 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.

5.9. 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.

6. Da rivalidade política.

6.1. Pondera que a reprovação das contas decorreu do fato de o 'poder público (mais especificamente do sucessor do recorrente na gestão municipal) não ter tido interesse em fazer a prestação de contas' quando foi solicitado pelo Ministério (Peça 36, p. 7-9).

Análise:

6.2. O recorrente alega que por diferenças e rivalidades políticas não foi possível obter a documentação comprobatória da aplicação dos recursos públicos federais sob sua responsabilidade.

6.3. Ressalte-se, ainda, que as dificuldades na obtenção dos documentos, derivadas de ordem política ou de eventual cerceamento de defesa, se não resolvidas com a administração municipal, devem, por meio de ação apropriada ao caso, ser levadas ao conhecimento do Poder Judiciário. Não cabe ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação.

6.4. Portanto, em realidade, cabia ao recorrente, independentemente de disputas políticas, comprovar de forma objetiva, através dos documentos pertinentes, que o valor repassado foi devidamente aplicado no objetivo do programa, o que efetivamente não foi feito.

6.5. É de se dizer também que, ao Tribunal de Contas da União, órgão constitucional de controle externo da Administração Pública, Casa que se pauta pela atuação baseada em critérios técnicos e apolíticos, são indiferentes eventuais disputas regionais de poder.

6.6. Assim, como as dificuldades originárias de rivalidade política não podem impedir o cumprimento do dever constitucional e legal de prestar contas, o pleito do recorrente nesse sentido não pode prosperar.

6.7. Insta ressaltar que o recorrente assumiu o cargo de prefeito do Município de Porto Grande/AP nas gestões de 1/1/2005 a 31/1/2008, de 1/1/2009 a 31/1/2012 e ocupa o cargo atualmente desde 1/1/2017 até o presente momento.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) 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 dos recursos públicos repassados;

b) cabia ao recorrente, independentemente de disputas políticas, comprovar de forma objetiva, através dos documentos pertinentes, que o valor repassado foi devidamente aplicado no objetivo do programa, o que efetivamente não foi feito. Insta ressaltar que o recorrente assumiu o cargo de prefeito do Município de Porto Grande/AP nas gestões de 1/1/2005 a 31/1/2008, de 1/1/2009 a 31/1/2012 e ocupa o cargo atualmente desde 1/1/2017 até o presente momento.

7.1. Ante o exposto, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 10.345/2017-TCU-2ª Câmara, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. 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 e no art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por José Maria Bessa de Oliveira (CPF 260.632.802-78) e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência do acórdão que for prolatado às entidades/órgãos interessados, Procuradoria da República no Estado do Amapá, e ao recorrente, ressaltando-se que o relatório e o voto que o fundamentarem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.”

É o relatório.