

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 031.956/2015-7

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Urbano Santos/MA

Responsáveis: Abnadab Silveira Leda (062.095.213-04);  
Município de Urbano Santos/MA (05.505.839/0001-03)

Interessado: Fundo Nacional de Assistência Social  
(01.002.940/0001-82)

Representação legal: Fernando César Vilhena Moreira Lima Junior  
(14169/OAB-MA) e outros, representando o Município de Urbano Santos/MA.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FNAS. COFINANCIAMENTO FEDERAL DAS AÇÕES CONTINUADAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. DESVIO DE FINALIDADE. CITAÇÃO E AUDIÊNCIA. REVELIA DO EX-PREFEITO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO MUNICÍPIO. NOVO E IMPROPRORROGÁVEL PRAZO PARA RECOLHIMENTO DAS IMPORTÂNCIAS INDEVIDAMENTE APROVEITADAS PELO MUNICÍPIO.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secex-ES (peças 19-21):

### INTRODUÇÃO

1. Retornam para exame, após a realização de citações (peças 11-12) e audiência (peça 10), os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em desfavor do Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), ex-Prefeito Municipal de Urbano Santos (MA), em decorrência de inadequada aplicação de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social repassados àquela municipalidade no exercício de 2009.

### HISTÓRICO

2. A matéria foi inicialmente enfrentada pela SECEX-ES na instrução de peça 5, corroborada pelos escalões superiores da unidade (peças 6-7). Em apertada síntese, com base nas apurações do tomador de contas, foi detectado que recursos do FNAS foram empregados para o pagamento de despesas da Prefeitura como salários e contribuições previdenciárias, além de, em menor número e valor, algumas sem identificação ou demonstração de vínculo com o objeto dos programas. Esses pagamentos irregulares foram consolidados na tabela abaixo, que indica as responsabilidades pertinentes que foram atribuídas:

Data	Valor	Descrição	Responsabilidade
10/6/2009	11.750,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
10/6/2009	20.352,36	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
15/6/2009	19.643,35	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
19/6/2009	10.630,77	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
19/6/2009	15.200,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município

19/6/2009	4.278,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
10/7/2009	1.989,68	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
21/7/2009	1.365,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
21/7/2009	5.989,20	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
12/8/2009	12.100,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
11/9/2009	9.815,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
28/12/2009	7.663,66	Folha de pagamento servidores municipais, de março de 2009	Município
28/12/2009	2.509,08	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)	Município
28/12/2009	2.420,88	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)	Município
28/12/2009	775,68	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)	Município
12/8/2009	1.826,65	Folha de pagamento	Município
28/12/2009	2.536,84	Objeto sem correlação com os objetivos do programa e recibo sem correspondência com o cheque emitido	Ex-Prefeito
28/12/2009	759,00	Objeto sem correlação com os objetivos do programa e recibo sem correspondência com o cheque emitido	Ex-Prefeito
11/9/2009	1.684,00	Folha de pagamento	Município
28/12/2009	2.050,00	Recibo sem correspondência com o cheque emitido	Ex-Prefeito

3. Em sede conclusiva, assinalou a instrução:

*Demonstrada de forma clara e líquida a ocorrência de prejuízo aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, pelo emprego irregular, ou sem comprovação hábil, dos recursos geridos pela Prefeitura Municipal de Urbano Santos (MA), que não se coadunam com suas finalidades legalmente estabelecidas, frustrando os objetivos sociais colimados em sua concepção e identificadas as responsabilidades pertinentes, distribuídas pelo critério de comprovação ou não de benefício auferido pela municipalidade a partir desses dispêndios anômalos, cumpre proceder à citação do ente municipal e do ex-Prefeito, e à audiência deste último, dimensionados os valores pertinentes, para que procedam à devolução dos recursos, na proporção que lhes couberem, ou apresentem as correspondentes alegações de defesa e/ou razões de justificativa, conforme o caso ou ainda, no caso do ex-gestor, envidem tais providências cumulativamente.*

4. Procedidas as citações (peças 11-12) e a audiência (peça 10), compareceu aos autos somente o ente municipal, acostando manifestação de defesa (peça 18). O ex-Prefeito, Sr. Abnadab Silveira Leda, ficou silente.

5. Discorreremos, na sequência, sobre a defesa da Prefeitura Municipal e sobre os efeitos da revelia sobre o ex-Prefeito.

**ANÁLISE**

6. Os argumentos manejados podem ser sintetizados nos seguintes substratos:

6.1 A gestão atual da Prefeitura vem tomando as iniciativas cabíveis quanto à responsabilização do ex-alcaide, o qual, em sua passagem pela Prefeitura, teria deixado de prestar contas de diversos convênios e cometido diversas irregularidades na aplicação de recursos federais, trazendo problemas administrativos que retardaram trabalhos posteriores;

6.2 Não foi realizado o processo de transição de governo, restando desaparecidos eventuais documentos que evidenciem a aplicação de recursos descentralizados à municipalidade;

6.3 Obrigou-se o município, destarte, a ajuizar ação de improbidade administrativa contra o ex-Prefeito, além de representar ao MPF sobre alegados ilícitos penais cometidos e pedir a apuração de irregularidades a CGU;

6.4 Citando a Decisão 255/1993 – Plenário, alega que essas providências afastam a inadimplência do município, descabendo inclusão deste no Cadin, no Cauc, ou a imposição de devolução dos recursos;

6.5 Arremata requerendo ao Tribunal o cancelamento das inscrições feitas em desfavor do município.

7. Incursionando pelo trato analítico, percebe-se, de plano, que a defesa afasta-se por completo do objeto de sua inquirição, vício incontornável que compromete o seu mínimo aproveitamento. Vejamos o conteúdo do chamamento citatório (peça 12):

Conforme delegação de competência conferida pelo Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, e ante a análise realizada no processo TC 031.956/2015-7, que trata de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social, em razão da impugnação parcial de despesas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Urbano Santos/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Proteção Social Básica/PSB e Proteção Social Especial/PSE, no exercício de 2009 (Processo nº 71000.011746/2015-81), fica o Município de Urbano Santos - MA, na pessoa de Vossa Excelência, sua representante legal, ciente da presente CITAÇÃO, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da presente comunicação, apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência descrita a seguir e/ou recolher, conforme detalhado no Anexo I deste ofício, aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, os valores históricos atualizados monetariamente desde a respectiva data de ocorrência até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor. O valor total da dívida atualizada monetariamente até 12/12/2017 corresponde a R\$ 214.585,19.

O débito é decorrente de favorecimento por aplicação irregular, com desvio de finalidade, de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, repassados ao referido município no exercício de 2009, no âmbito dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Proteção Social Básica (PSB).

8. Desvio de finalidade é um conceito jurídico, e a municipalidade acorre aos autos por meio de seus causídicos. Assim, exige-se que seja compreendido como consagrado em sede doutrinária ou jurisprudencial.

9. Deve ser distinguido do desvio de objeto, uma impropriedade formal – comum em transferências convencionais, onde o plano de trabalho é alterado unilateralmente pelo conveniente – que não configura o uso irregular dos recursos transferidos, uma vez que não traduz transgressão à alocação orçamentária definida em lei, anomalia sempre presente nos casos de desvio de finalidade.

10. Valho-me, para bem resumir o assunto, de exposição sintética da lavra do Ministro Marcos Bemquerer, em seu voto na edição do Acórdão 1798/2016 – Primeira Câmara:

2. O desvio de objeto se configura quando o conveniente, sem autorização prévia do concedente, executa ações não previstas no plano de trabalho da avença, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos. O desvio de finalidade ocorre quando os recursos são aplicados em finalidade diversa daquela anteriormente pactuada ou ainda quando o escopo específico da avença não é atendido em decorrência de irregularidades na execução do ajuste.

11. *A imputação de responsabilidade ao município decorre do princípio, originário da disciplina civilista, da vedação ao enriquecimento sem causa, homenageado nos arts. 884 a 886 do Código Civil:*

*Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.*

*Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.*

*Art. 885. A restituição é devida, não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento, mas também se esta deixou de existir.*

*Art. 886. Não caberá a restituição por enriquecimento, se a lei conferir ao lesado outros meios para se ressarcir do prejuízo sofrido.*

12. *No caso vertente, o município empregou em despesas de pessoal valores transferidos pela União, estritamente confiados para fazer frente à competência comum instituída no art. 195, caput, da Constituição Federal, procedimento proibido pelo seu art. 167, inciso X:*

*Art. 167. São vedados:*

*(...) X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

13. *Se a municipalidade efetivamente envidou as providências cabíveis para a responsabilização do ex-gestor, pode solicitar a retirada da inadimplência a quem efetuou a respectiva inscrição, sem necessidade de interveniência do TCU para tanto. A devolução dos recursos irregularmente aplicados, pelas razões invocadas, todavia, é mandatária, não merecendo prosperar as alegações de defesa, uma vez que incumbe exclusivamente à municipalidade arcar com os custos de seu corpo funcional, bem como adimplir as obrigações tributárias adjetas.*

14. *Quanto ao Sr. Abnadab Silveira Leda, cujos chamamentos (peças 10-11) foram enviados para o endereço constante do sistema CPF (peça 8), onde foi normalmente recebido (peças 13-14), sua inércia caracteriza a revelia, com o prosseguimento normal do processo, na forma do art. 12, § 3º, da lei 8.443/92.*

15. *Finalmente, com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal aprovou, por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário, incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada. O primeiro ato irregular, no caso de aplicação de recursos públicos descentralizados por meio de transferência fundo a fundo, datará do pagamento inquinado, sendo que, no presente caso, a primeiro dispêndio irregular data de 10/6/2009, como consignado no item 2 dessa instrução. Encontrava-se, destarte, em plena fluência, o prazo prescricional de dez anos, arbitrado pelo art. 205 do Código Civil para a generalidade das ações pessoais, quando da citação empreendida, tendo sido interrompido no recebimento dos chamamentos (peças 13-14), em 22/12/2017, no endereço do ex-Prefeito.*

## CONCLUSÃO

16. *Diante da ocorrência de prejuízo aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, a partir do emprego irregular dos recursos geridos pela Prefeitura Municipal de Urbano Santos (MA), que não se coadunam com suas finalidades legalmente estabelecidas, frustrando os objetivos*

*sociais colimados em sua concepção e atribuídas as responsabilidades pertinentes, e confirmadas estas a partir do exercício do contraditório, após a realização das citações e da audiência pertinentes, eis que caracterizada a revelia do ex-Prefeito e a insuficiência das alegações de defesa do ente municipal para elidir o débito apurado, cumpre manifestarmo-nos pela irregularidade das contas do Sr. Abnadab Silveira Leda, pelo reconhecimento da ausência de indicativos de boa-fé ou outras excludentes de responsabilidade em sua conduta, e a condenação em débito deste e da municipalidade, na proporção que se lhes foi atribuída, inclusive cabendo ao ex-prefeito a aplicação da multa do art. 58, III, da Lei Orgânica do TCU pela malversação dos recursos que deram origem ao débito da municipalidade.*

### **BENEFÍCIOS**

*17. A reversão dos prejuízos incorridos pela União, caso concretizada, traduzirá um benefício quantitativo in re ipsa.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*18. Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior, fazendo-os acompanhar das seguintes proposições:*

*18.1 Declarar a revelia do Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), ex-Prefeito Municipal, com base no art. 12, § 3º, da lei 8.443/92;*

*18.2 Rejeitar as alegações de defesa do Município de Urbano Santos-MA;*

*18.3 Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c” e § 2º, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, § 5º, alínea “b” e § 6º, alínea “b”, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), ex-Prefeito Municipal de Urbano Santos (MA), e condená-lo, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas e acrescidas de juros de mora, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea a, da lei 8.443/92 c/c o art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, abatendo-se, na oportunidade, o valor eventualmente já ressarcido:*

<i>Data</i>	<i>Valor</i>	<i>Descrição das despesas irregulares</i>
<i>28/12/2009</i>	<i>2.536,84</i>	<i>Objeto sem correlação com os objetivos do programa e recibo sem correspondência com o cheque emitido</i>
<i>28/12/2009</i>	<i>759,00</i>	<i>Objeto sem correlação com os objetivos do programa e recibo sem correspondência com o cheque emitido</i>
<i>28/12/2009</i>	<i>2.050,00</i>	<i>Recibo sem correspondência com o cheque emitido</i>

*Valor atualizado com juros (7/3/2018): R\$ 11.607,75*

*18.4 Condenar o Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04) ao pagamento das multas previstas nos art. 57 e 58, inciso III, da lei 8.443/92, c/c o art. 267 e 268, inciso III, do Regimento Interno do TCU, 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 desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*



18.5 Condenar o município de Urbano Santos (MA), com base no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, ao pagamento dos valores abaixo discriminados, atualizados monetariamente a partir das datas discriminadas e acrescidos de juros de mora, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea a, da lei 8.443/92 c/c o art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU:

<i>Data</i>	<i>Valor</i>	<i>Descrição das despesas irregulares</i>
10/6/2009	11.750,00	Folha de pagamento e/ou INSS
10/6/2009	20.352,36	Folha de pagamento e/ou INSS
15/6/2009	19.643,35	Folha de pagamento e/ou INSS
19/6/2009	10.630,77	Folha de pagamento e/ou INSS
19/6/2009	15.200,00	Folha de pagamento e/ou INSS
19/6/2009	4.278,00	Folha de pagamento e/ou INSS
10/7/2009	1.989,68	Folha de pagamento e/ou INSS
21/7/2009	1.365,00	Folha de pagamento e/ou INSS
21/7/2009	5.989,20	Folha de pagamento e/ou INSS
12/8/2009	12.100,00	Folha de pagamento e/ou INSS
11/9/2009	9.815,00	Folha de pagamento e/ou INSS
28/12/2009	7.663,66	Folha de pagamento servidores municipais, de março de 2009
28/12/2009	2.509,08	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)
28/12/2009	2.420,88	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)
28/12/2009	775,68	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)
12/8/2009	1.826,65	Folha de pagamento
11/9/2009	1.684,00	Folha de pagamento

Valor atualizado com juros (7/3/2018): R\$ 296.545,63

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

18.7 autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

18.8 Dar ciência da decisão que vier a ser proferida aos responsáveis, informando-lhes que o relatório e voto podem ser consultados por meio do endereço eletrônico: [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), bem como ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as providências que entender cabíveis na esfera de sua competência.

O MPTCU, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, divergiu em parte do encaminhamento proposto (peça 22):

*Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atual Ministério do Desenvolvimento Social (MDS),*

*em desfavor do Sr. Abnadab Silveira Leda, ex-prefeito do município de Urbano Santos/MA, em decorrência da impugnação parcial de despesas efetuadas com recursos dos Programas Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), repassados à municipalidade pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) no exercício de 2009.*

*2. No Tribunal, foram realizadas as citações do município de Urbano Santos e do Sr. Abnadab Silveira Leda, bem como a audiência do ex-prefeito:*

*a) citações:*

*a.1) município de Urbano Santos:*

*2. O débito é decorrente de favorecimento por aplicação irregular, com desvio de finalidade, de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, repassados ao referido município no exercício de 2009, no âmbito dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Proteção Social Básica (PSB). (excerto do ofício à peça 12, p. 1 – grifos nossos)*

*a.2) Sr. Abnadab Silveira Leda:*

*2. O débito é decorrente da impugnação de despesas efetuadas com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, repassados ao referido município no exercício de 2009, no âmbito dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Proteção Social Básica (PSB), em virtude de ausência de evidenciação do nexo de causalidade entre os documentos apresentados como comprovação e os respectivos dispêndios. (excerto do ofício à peça 11, p. 1 – grifos nossos)*

*b) audiência do Sr. Abnadab Silveira Leda:*

*a) aplicação irregular, com desvio de finalidade e em proveito da municipalidade, de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, repassados ao município no exercício de 2009, no âmbito dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Proteção Social Básica (PSB). (excerto do ofício à peça 10, p. 1 – grifo nosso)*

*3. Realizadas as citações e a audiência indicadas, somente o município de Urbano Santos apresentou defesa nos autos (peça 18). Os expedientes relativos à citação e à audiência do ex-prefeito foram entregues em seu endereço constante da base CPF, mas não houve resposta (peças 13 e 14).*

*4. A Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo (Secex/ES) promoveu, por meio da instrução à peça 19 (com pareceres concordantes do escalão dirigente da unidade técnica às peças 20 e 21), o exame da defesa apresentada pelo município e atestou a revelia do ex-gestor municipal.*

*5. Para a Secex/ES, o município de Urbano Santos não apresentou justificativas aceitáveis para o emprego das verbas oriundas do FNAS com desvio de finalidade, considerando que a maior parte das parcelas de débito se referiam a gastos com “folha de pagamento e/ou INSS” (quadro do parágrafo 15 da instrução à peça 5, p. 5-6).*

*6. Por considerar que houve o benefício do ente federativo, a unidade instrutiva sugeriu, com base no art. 3º da Decisão Normativa (DN) TCU 57/2004, que as alegações de defesa do município de Urbano Santos fossem rejeitadas e que houvesse sua condenação ao pagamento de diversas parcelas de débito aos cofres do FNAS.*

*7. Com relação ao Sr. Abnadab Silveira Leda, a Secex/ES propôs que o TCU declarasse sua revelia e que julgasse irregulares suas contas, com a condenação ao pagamento de três parcelas de débito. Além disso, foi sugerida pela unidade técnica a aplicação, ao ex-gestor municipal, de modo concomitante, das sanções previstas no art. 57 e no inciso III do art. 58 da Lei 8.443/1992.*

8. O Ministério Público concorda com a análise procedida pela Secex/ES, mas propõe ajustes ao encaminhamento por ela sugerido.

9. Com relação ao Sr. Abnadab Silveira Leda, deve ser declarada sua revelia, com base no § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992, conforme sugerido pela Secex/ES, podendo ser dado prosseguimentos aos autos.

10. Com as devidas vênias, não se mostra condizente com a jurisprudência majoritária da Corte de Contas a aplicação concomitante da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 com aquela indicada no inciso III do art. 58 dessa lei, conforme proposta pela unidade instrutiva ao ex-prefeito (parágrafo 18.4 da instrução à peça 19), tendo em vista a situação concreta verificada neste processo.

11. Os fatos irregulares indicados nos ofícios de citação e audiência, anteriormente transcritos neste parecer, referem-se, na verdade, a apenas uma ocorrência irregular, não sendo, portanto, referentes a situações distintas – o que poderia, por hipótese, dar guarida à proposta de aplicação de multas com fundamentos legais diversos. No sentido de ser possível a aplicação simultânea das sanções previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 quando os fatos motivadores de cada penalidade forem distintos, ver os seguintes acórdãos: 4.342/2018-TCU-2ª Câmara (relatora: Ministra Ana Arraes); 1.592/2017-TCU-1ª Câmara (relator: Ministro Bruno Dantas) e 1.158/2015-TCU-1ª Câmara (relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

12. Assim, deve constar do encaminhamento deste processo, a partir do julgamento pela irregularidade das contas e da imputação de débito, apenas a proposta de aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica/TCU ao Sr. Abnadab Silveira Leda.

13. Registro que não há que se falar em possível e oportuno descompasso processual, em relação às contas do ente municipal, caso se proceda ao imediato julgamento das contas apenas do ex-prefeito, visto que os fatos irregulares – bem como as decorrentes parcelas de débito – imputados a um e a outro são distintos, a saber:

a) município de Urbano Santos: “favorecimento por aplicação irregular, com desvio de finalidade” (peça 12, p. 1 – grifo nosso);

b) Sr. Abnadab Silveira Leda: “impugnação de despesas efetuadas com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, (...), em virtude de ausência de evidenciação do nexo de causalidade” (peça 11, p. 1 – grifo nosso).

14. É consabido que a prática comumente utilizada na processualística do TCU, em casos como o ora em apreço – em que se propõe conceder novo e improrrogável prazo para que um ou alguns responsáveis recolham a importância devida – é a de diferir o julgamento das contas dos demais responsáveis arrolados na TCE, até que se consume o novel prazo concedido para o recolhimento do débito e se apreciem, de forma definitiva, as contas daquele(s) a quem foi concedida a faculdade processual prevista no § 3º do art. 202 do Regimento Interno/TCU.

15. Sem descuidar da validade de ordem pragmática que reveste a providência de postergar o julgamento de mérito das contas de todos os responsáveis para um único momento no tempo, com vistas a evitar eventual descompasso processual, o entendimento do Ministério Público é o de que se mostra viável, sob a ótica do regular trâmite dos autos, e, principalmente, em homenagem aos princípios da duração razoável do processo, da economia processual e da celeridade da prestação jurisdicional, que se aplique ao feito sub examine inovação erigida no direito processual pátrio, a saber, o instituto do julgamento antecipado parcial do mérito, positivado no art. 356 da Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil - CPC).

16. É que, no caso concreto, vislumbra-se a divisibilidade do objeto de controle, sendo as irregularidades atribuídas ao ex-prefeito diferentes daquelas imputadas ao ente municipal, de



*modo que o fracionamento é medida que pode ser adotada, em via de aplicação supletiva do dispositivo do art. 356 do CPC, e em consonância com o art. 298 do Regimento Interno/TCU, segundo o qual se aplicam subsidiariamente à Corte de Contas as disposições da norma processual vigente, no que couber e desde que compatíveis com a Lei 8.443/1992.*

*17. Acerca do julgamento antecipado parcial de mérito, convém reproduzir breve passagem do voto proferido pelo Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 666/2015-TCU-Plenário:*

*87. Por fim, registro que a solução adotada no presente feito guarda consonância com o espírito do novel código de processo civil, aprovado pela Lei 13.105, de 16 de março de 2015 – ainda não vigente –, que, no afã de privilegiar a razoável duração do processo, previu o julgamento antecipado parcial de mérito, quando um ou mais dos pedidos formulados ou parcelas deles mostrar-se incontroverso (art. 356, inciso I).*

*18. Vale ressaltar que a parte abrangida pelo julgamento antecipado parcial de mérito poderá valer-se normalmente da faculdade processual de recorrer da decisão, na exata extensão da definitividade do julgado, uma vez que a deliberação prolatada é passível de impugnação parcial, à luz do que dispõem o art. 278 e o § 1º do art. 285 do Regimento Interno/TCU:*

*Art. 278. O relator do recurso apreciará sua admissibilidade e fixará os itens do acórdão sobre os quais ele incide, na hipótese e para os fins do § 1º do art. 285, em prazo a ser definido em ato normativo, após exame preliminar da unidade técnica.*

*Art. 285 (omissis)*

*§ 1º Se o recurso versar sobre item específico do acórdão, os demais itens não recorridos não sofrem o efeito suspensivo, caso em que deverá ser constituído processo apartado para prosseguimento da execução das decisões.*

*19. Sobre a possibilidade de cindir os julgamentos das contas de cada um dos responsáveis arrolados em uma TCE, o Ministro Vital do Rêgo, ao proferir o voto que conduziu o Acórdão 13.578/2016-TCU-2ª Câmara, assim fez consignar:*

*Por fim, em que pese o risco de eventual descompasso processual, considero que julgar as contas do ex-secretário e conceder novo e improrrogável prazo para o adimplemento do débito ao ente estadual é a solução mais adequada ao presente caso, visto que os fatos geradores do débito imputado ao primeiro responsável diferem-se do fato gerador do débito atribuído ao segundo. Assim, não seria razoável aguardar o fim do prazo do parcelamento da dívida a ser concedido ao ente estatal, que proponho ser estipulado em trinta e seis parcelas, para definir a situação jurídica do [omissis].*

*20. No que se refere ao município de Urbano Santos, embora o Ministério Público concorde com a Secex/ES quanto à impossibilidade de serem acolhidas as alegações de defesa apresentadas pelo ente federativo, que não logrou êxito em afastar a irregularidade concernente à aplicação dos recursos do FNAS com desvio de finalidade, verifica-se que não é o caso de o TCU “condenar” imediatamente a municipalidade, conforme indicado no parágrafo 18.5 da instrução à peça 19.*

*21. Considerando que milita em favor da pessoa jurídica de direito público a presunção de boa-fé, decorrente da impossibilidade de sua aferição (vide Acórdãos 7.241/2016 – relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; 5.118/2014 – relator: Ministro Bruno Dantas; e 6.361/2013 – relator: Ministro Valmir Campelo, todos da 1ª Câmara do TCU), será proposta a fixação de novo e improrrogável prazo de quinze dias, com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 12 da Lei 8.443/1992 e dos §§ 2º e 3º do art. 202 do Regimento Interno/TCU, para que o município de Urbano Santos recolha aos cofres do FNAS as quantias indicadas no ofício de citação à peça 12 (p. 3), apenas com atualização monetária.*

22. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas da União diverge parcialmente da proposta da Secex/ES, sugerindo o seguinte encaminhamento para esta TCE, em substituição à proposta apresentada no parágrafo 18 da instrução à peça 19:

22.1. declarar a revelia do Sr. Abnadab Silveira Leda, com base no § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992;

22.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo município de Urbano Santos/MA;

22.3. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c” e § 2º, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, § 5º, alínea “b” e § 6º, alínea “b”, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas do Sr. Abnadab Silveira Leda e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas e acrescidas de juros de mora, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea a, da lei 8.443/92 c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS):

Data	Valor (R\$)
28/12/2009	2.536,84
28/12/2009	759,00
28/12/2009	2.050,00

22.4. aplicar ao Sr. Abnadab Silveira Leda a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, 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/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

22.5. com fundamento nos §§ 1º e 2º do art. 12 da Lei 8.443/1992 e nos §§ 2º e 3º do art. 202 do Regimento Interno/TCU, fixar novo e improrrogável prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que o Município de Urbano Santos/MA comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das importâncias abaixo relacionadas aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), atualizadas monetariamente a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Data	Valor (R\$)
10/6/2009	11.750,00
10/6/2009	20.352,36
15/6/2009	19.643,35
19/6/2009	10.630,77
19/6/2009	15.200,00
19/6/2009	4.278,00
10/7/2009	1.989,68
21/7/2009	1.365,00
21/7/2009	5.989,20
12/8/2009	12.100,00
11/9/2009	9.815,00
28/12/2009	7.663,66
28/12/2009	2.509,08
28/12/2009	2.420,88
28/12/2009	775,68
12/8/2009	1.826,65
11/9/2009	1.684,00

22.6. *informar ao município de Urbano Santos/MA que a liquidação tempestiva do débito saneará o processo e permitirá que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva e lhe seja dada quitação, ao passo que a ausência dessa liquidação tempestiva acarretará o julgamento pela irregularidade das contas do ente federado, com imputação de débito, a ser atualizado monetariamente e acrescido de juros moratórios;*

22.7. *findo o prazo fixado ao município de Urbano Santos/MA para a devolução dos recursos aplicados com desvio de finalidade, retornar os autos ao gabinete do relator para que seja dado seguimento ao julgamento das contas do município, conforme exposto no subitem anterior;*

22.8. *autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida a ser imputada ao Sr. Abnadab Silveira Leda, caso não atendida a notificação;*

22.9. *dar ciência da deliberação que vier a ser proferida nesta TCE aos responsáveis, informando-lhes que o relatório e o voto podem ser consultados por meio do endereço eletrônico: [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), bem como ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as providências que entender cabíveis na esfera de sua competência, em relação ao julgamento pela irregularidade das contas do Sr. Abnadab Silveira Leda (§ 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992).*