

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 005.645/2009-1 [Apensos: TC 003.529/2012-6, TC 003.530/2012-4,
TC 003.528/2012-0].
Natureza: Recurso de Revisão.
Entidade: Município de São Francisco do Conde – BA.
Recorrente: Antonio Carlos Vasconcelos Calmon (093.655.915-20).
Representação legal: Fernando Gonçalves da Silva Campinho (OAB/BA
15.656), Ana Carolina Pereira de Amorim (OAB/BA 37.247) e Carlos
Augusto Pimentel Neto (OAB/BA 38.688).

**SUMÁRIO: RECURSO DE REVISÃO EM
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.
PREFEITO SUCESSOR. APLICAÇÃO DA
SÚMULA TCU 230.
DESCARACTERIZAÇÃO DA OMISSÃO NO
DEVER DE PRESTAR CONTAS QUE
FUNDAMENTOU A DECISÃO
RECORRIDA. PROVIMENTO.**

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos – Serur (peça 67), que contou com a anuência do titular daquela unidade e do representante do Ministério Público junto ao TCU - MPTCU (peça 70):

INTRODUÇÃO

1.1 Trata-se de recurso de revisão (peça 11-14) interposto pelo ex-prefeito de São Francisco do Conde/BA, Antônio Carlos Vasconcelos Calmon, contra o Acórdão 2.085/2011-TCU-1ª Câmara (peça 4, p. 16-17), que apresenta o seguinte teor:

9.1. considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Osmar Ramos, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art.12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992;

9.2. rejeitar as alegações de defesa do Sr. Antônio Carlos Vasconcelos Calmon;

9.3. julgar irregulares as contas dos Srs. Osmar Ramos e Antônio Carlos Vasconcelos Calmon, com base no art. 16, III, 'c', da Lei nº 8.443/1992, e condená-los solidariamente ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a data do efetivo recolhimento, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor:

Débito (R\$)	Data
16.000,00	22/12/1998
23.126,64	6/6/2000
23.361,25	27/6/2000

9.4. aplicar aos Srs. Osmar Ramos e Antônio Carlos Vasconcelos Calmon, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar o parcelamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, se assim for solicitado, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 217 do RI/TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;

9.7. remeter cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado da Bahia

HISTÓRICO

2. Esta tomada de contas especial foi instaurada pela Gerência Nacional de Execução Financeira de Programas da Caixa Econômica Federal contra os Srs. Osmar Ramos e Antônio Carlos Vasconcelos Calmon, ex-prefeitos de São Francisco do Conde/BA, em decorrência de omissão no dever de prestar contas dos recursos do Contrato de Repasse 64.729-14/98, celebrado entre a União, por intermédio da Caixa Econômica Federal, e o Município de São Francisco do Conde/BA, para a execução, no âmbito do programa Habitar-Brasil, de ações objetivando a melhoria de unidades habitacionais e infraestrutura urbana em São Francisco do Conde/BA.

2.1. O ex-prefeito Antônio Carlos Vasconcelos Calmon foi citado pelo ofício de peça 3, p. 13-15, para justificar conduta descrita nos seguintes termos:

Não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por meio do Contrato de Repasse nº 64.729-14/98, celebrado em 1/7/1998, entre a União, por intermédio da Caixa Econômica Federal, e o município de São Francisco do Conde/BA, de acordo com os valores abaixo discriminados, cujo objeto é a execução, no âmbito do Programa Habitar-Brasil, de ações objetivando a melhoria de unidades habitacionais e infraestrutura urbana em São Francisco do Conde/BA.

Súmula nº 230 do Tribunal de Contas da União: "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 co-responsabilidade".

2.2. Esse responsável apresentou alegações de defesa, mas foi condenado, nos termos do item 1 deste exame, porque não demonstrou o bom e regular emprego de parcela dos recursos recebidos pelo município que apresentava, bem como não adotou providências visando o resguardo do patrimônio público, considerando sobretudo que:

Consta dos autos notificação datada de 5/10/2001, na qual a Caixa notifica o município, já no mandato do prefeito sucessor, para que apresente as contas dos recursos recebidos, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adote as providências visando o resguardo do patrimônio público, sob pena de corresponsabilidade.

Apesar de cientes da necessidade de apresentar a prestação de contas ou adotar providências, os dirigentes do município não o fizeram, limitando-se a dizer que não

dispunham de documentos que permitissem a conclusão do processo de prestação de contas (fl. 68).

[...]

Em suas alegações de defesa, novamente o prefeito sucessor concentra seus argumentos em suposta impossibilidade de prestar contas por não dispor dos documentos necessários, sem, no entanto, trazer elementos que demonstrem a veracidade de suas afirmações, e tampouco em comprovar a adoção de medidas administrativas ou judiciais concretas com o intuito de resguardar o patrimônio público.

2.3. A seguir, apresentou embargos de declaração (peça 7), conhecidos e rejeitados pelo Acórdão 3.769/2011-TCU-1ª Câmara (peça 4, p. 33).

2.4. Interpôs recurso de reconsideração (peça 8, p. 3-9) contra o Acórdão 2.085/2011-TCU-1ª Câmara, que não foi conhecido pelo Acórdão 9.840/2011-TCU-1ª Câmara (peça 5, p. 26) por ser intempestivo e não demonstrar a superveniência de fatos novos.

2.5. O ex-prefeito Osmar Ramos interpôs recurso de reconsideração (peças 10 e 15) contra o Acórdão 2.085/2011-TCU-1ª Câmara, que foram conhecidos e parcialmente providos pelo Acórdão 5.701/2013-TCU-1ª Câmara, reduzindo o débito e a multa aplicados a ambos os responsáveis ante a comprovação da boa e regular gestão de parcela dos recursos a que o débito se referia. Os itens 9.3 e 9.4 do passaram a contar com a seguinte redação:

9.3. julgar irregulares as contas dos Srs. Osmar Ramos e Antônio Carlos Vasconcelos Calmon, com base no art. 16, III, 'c', da Lei nº 8.443/1992, e condená-los solidariamente ao pagamento da quantia de R\$ 21.780,86 (vinte e um mil, setecentos e oitenta reais e oitenta e seis centavos), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora calculados a partir de 27/6/2000 até a data do efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor;

9.4. aplicar aos Srs. Osmar Ramos e Antônio Carlos Vasconcelos Calmon, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, no valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

2.6. O ex-prefeito Antônio Carlos Vasconcelos Calmon interpôs recurso de revisão (peças 11-14) contra o Acórdão 2.085/2011-TCU-1ª Câmara, cujo exame é feito a seguir.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O recurso foi admitido pelo Ministro-Relator José Jorge (peça 34), cabendo atualmente a relatoria ao Ministro Vital do Rego, por disposição do art. 153 do RITCU, nos termos propostos pela Serur (peça 27-29), sem atribuição de efeito suspensivo por falta de amparo legal.

3.1. Vale ressaltar que, em sua peça recursal, o recorrente solicita, expressa e fundamentadamente, atribuição de efeito suspensivo ao recurso, pleito sobre o qual esta Secretaria se manifestou adequadamente pela rejeição na peça 27, p. 5-6.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente recurso tem por objeto examinar se:

- a) a condenação não está devidamente respaldada em documentos;
- b) a nova documentação trazida afasta a responsabilidade do recorrente.

5. Respaldo documental

5.1. O recorrente alega que os documentos dos autos não são bastantes para suportar sua condenação.

5.2. Fundamenta dizendo que a deficiência da prova deve produzir efeitos em favor do interessado, não sendo admissível condenação embasada na dúvida, devendo a responsabilidade ser efetivamente demonstrada.

5.3. Acrescenta que trouxe aos autos diversos ofícios comprovando a impossibilidade de prestar contas por não poder dispor dos documentos necessários, no que foi acompanhado pela Unidade Técnica e Ministério Público desta Corte, fato reputado inexplicavelmente desconsiderado pela decisão recorrida.

5.4. Diz que atuou diligentemente pela obtenção dos documentos perante a Caixa Econômica Federal, que retornou com a resposta de que os documentos não puderam ser encontrados, entendendo estar caracterizada sua boa-fé.

Análise

5.5. Não é possível acompanhar o recorrente. Na hipótese do prefeito sucessor ter gerido parte dos recursos do convênio, a obrigação de demonstrar a correta gestão desta parcela compete a ele. Entretanto, se a integralidade dos recursos foi gerida pelo seu antecessor, considerando-se o princípio da continuidade administrativa, incumbe ao sucessor encaminhar a prestação de contas ou tomar medidas legais para proteger o erário. Sob essa ótica encontra-se o teor da Súmula 230 desta Corte de Contas:

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 co-responsabilidade.

5.6. O art. 71, inciso II, da Constituição Federal, bem como o art. 8º da Lei 8.443/1992 e o art. 84 do Decreto-Lei 200/1967 também conferem fundamentação legal a esse entendimento. É nesse mesmo sentido o teor dos seguintes precedentes deste tribunal: acórdãos 41/2007-TCU-1ª Câmara, 1.737/2008-TCU-2ª Câmara e 963/2008-TCU-Plenário.

5.7. A vigência do contrato de repasse em pauta alcançou a gestão do recorrente, eis que foi prorrogado até 1/7/2001 (peça 2, p. 10), atraindo para si o dever de prestar contas. O recorrente, inclusive, foi notificado sobre essa responsabilidade em 24/5/2001 (peça 14, p. 149-150). Note-se que o AR consta com a prefeitura como destinatária e com data contida no período de gestão do recorrente.

5.8 Ainda, 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-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

5.9. Tal entendimento é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão proferida em sede de Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, Relator Ministro Moreira Alves), cuja ementa da deliberação vem transcrita a seguir.

“MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICACÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. **EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO.** COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO” (grifos acrescidos).

5.10. Nessa esteira, é preciso reconhecer que a condenação do recorrente não depende de provas de que houve má gestão dos recursos, já que lhe cumpre demonstrar que foram bem geridos. A condenação depende de prova apenas de que, por um lado, havia responsabilidade sua pela prestação de contas e, por outro, inexistem nos autos provas de como se deu a gestão dos recursos pela qual foi condenado. A primeira prova é mencionada no item 5.7 deste exame e a segunda será analisada na próxima questão.

5.11. Alternativamente, caso efetivamente fosse impossível prestar contas, de acordo com a súmula transcrita no item 5.5 deste exame, o recorrente deveria ter adotado uma medida eficaz para o resguardo do patrimônio público, como o ajuizamento de uma ação de ressarcimento contra o prefeito que lhe antecedeu.

5.12. A realização de diligências perante a Caixa Econômica Federal com a finalidade de obter esses documentos não é bastante para assegurar o resguardo do patrimônio público, até porque não seria esperado que a CEF entregasse esses documentos, já que foi a prefeitura que se obrigou a guardá-los, nos termos da Cláusula 10.1 do contrato de repasse (peça 1, p. 31), nos seguintes termos:

10.1 - Os documentos comprobatórios das receitas e despesas realizadas deverão ser arquivados pelo CONTRATADO, em ordem cronológica, no setor responsável pela contabilidade, onde ficarão à disposição dos órgãos de controle interno e externo da União, conforme disposto no art. 54, parágrafo 2º, do Decreto nº 93.872/86.

5.13. Por fim, as propostas e análises feitas pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público junto a esta Corte não vinculam o Relator e o colegiado encarregados do julgamento das contas. O entendimento destes últimos realmente foi melhor do que o dos primeiros porque estes afastaram a responsabilidade do recorrente por terem considerado apenas que era impossível a obtenção dos documentos, sem exigir que o responsável demonstrasse a adoção de providências eficazes para o resguardo do patrimônio público, o que é necessário nos termos da Súmula/TCU 230.

6. Novos documentos

6.1. O recorrente alega que os novos documentos afastam sua responsabilidade pela aplicação dos recursos de que versam estes autos.

6.2. Fundamenta dizendo que a Caixa Econômica Federal encaminhou notificação ao prefeito que lhe antecedeu no mandato em 5/10/2001 apontando as irregularidades no ajuste e alertando que, não sendo sanadas, seria instaurada tomada de contas especial, notificação que teria restado escondida pelo antecessor em 18/11/2001 sem que o recorrente tivesse ciência, até por ainda não chefiar o Executivo Municipal.

6.3. Acrescenta que, em 11/9/2007, a CEF encaminhou novos ofícios cobrando a prestação de contas, dessa vez endereçados a si, ao antecessor, e a Antonio Pascoal Batista, que ocupou interinamente o cargo de prefeito por dois anos e sequer foi responsabilizado pelo ilícito apurado nestes autos. Adita que foi o único a responder a este ofício, o que demonstraria que vinha buscando elementos para prestar as contas e adotando medidas que permitissem resguardar o patrimônio público.

6.4. Diz, também, que trouxe documento de 2/5/2012 pelo qual o antecessor encaminha, ainda que tardiamente, a prestação de contas ao órgão competente, afastando de plano a aplicação da Súmula/TCU 230 e, por conseguinte, sua responsabilidade.

6.5. Entende que a aprovação ou rejeição das contas apresentadas deve ser analisada pelo órgão competente e que as consequências negativas de uma eventual rejeição não podem recair sobre si.

Análise

6.6. Não é possível acompanhar o recorrente. As notificações realizadas no exercício de 2001 não tiveram o antecessor como destinatário porque o recorrente já chefiava o Executivo Municipal.

6.7. O recorrente, de fato, trouxe elementos que apontam não ter ocupado o cargo de prefeito entre 30/8/2005 e 31/8/2007 (peça 3, p. 30-50). Não obstante, como consta do item 5.7 deste exame, foi encaminhado pedido de prestação de contas a si em data compreendida no período em que efetivamente esteve no cargo. Além disso, de acordo com as observações dos itens 5.11 e 5.12 deste exame, as medidas adotadas pelo recorrente não foram suficientes para que se possa considerar que atuou diligentemente para assegurar o resguardo do patrimônio público.

6.8. O ilícito apurado é muito anterior ao período em que o recorrente foi substituído interinamente por Antonio Pascoal Batista, razão pela qual não há que se falar em responsabilidade deste pelo ilícito.

6.9. A apresentação dos documentos de prestação de contas foi devidamente considerada pelo Acórdão 5.701/2013-TCU-1ª Câmara para afastar omissão no dever de prestar contas como fundamento da condenação e reduzir o débito e a multa inicialmente imputados aos responsáveis. Não obstante, isso não descaracteriza a responsabilidade do recorrente pelos próprios fundamentos desse acórdão, a que se enfatiza e acrescenta as seguintes ponderações.

6.10. A vigência do contrato de repasse findou no mandato do recorrente, recaindo sobre si a responsabilidade para apresentação da prestação de contas final, o que não realizou. Também não se verificou adoção de providências eficazes para o resguardo do patrimônio público.

6.11. Pelo Acórdão 5.701/2013-TCU-1ª Câmara, esta Corte, órgão competente para aprovar ou rejeitar as presentes contas realizou a devida análise dos documentos e concluiu, acertadamente, pela elisão do débito exceto no que diz respeito à Nota Fiscal 188 (peça 10, p. 7), considerada insatisfatória para se por em nexo de causalidade com a execução física do objeto do contrato de repasse.

6.12. Esse nexo de causalidade realmente não se verifica. Não existe nenhum documento que vincule a despesa aos recursos transferidos pelo contrato de repasse. O extrato bancário (peça 12, p. 34-43) não contém despesa no valor de R\$25.193,46 em data compatível com a da nota fiscal (30/5/2000).

6.13. A relação de peça 10, p. 5, indica que essa despesa teria sido paga em 27/5/2000 pela realização de dois débitos automáticos, um no valor de R\$22.674,11 e outro no valor de R\$2.519,35, nenhum dos quais constam do referido extrato bancário, havendo apenas um no valor de R\$23.361,25.

6.14. Soma-se a isso que não há na referida nota qualquer marca de carimbo que ateste ter sido entregue à CEF, e que mesmo que se pudesse vincular a despesa aos recursos em pauta, não estaria demonstrado o nexo de causalidade necessário, pois haveria emprego de recursos em montante superior ao necessário para executar o que fisicamente se encontrou do objeto pactuado: 79,19% (peça 1, p. 46).

CONCLUSÃO

7. Com base nas análises anteriores, propõe-se negar ao provimento ao recurso, considerando que:

- a) a condenação está devidamente respaldada em documentos;
- b) os documentos novos não excluem a responsabilidade do recorrente.

7.1. Assim, como não se pode acompanhar o recorrente nas alegações de nenhum de seus argumentos, deve-se negar provimento ao recurso e manter inalteradas as disposições do acórdão recorrido com as modificações efetuadas pelo Acórdão 5.701/2013-TCU-1ª Câmara.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso, III, e 35, inciso III, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar ciência ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado do Bahia.

É o relatório.