

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 029.450/2007-0 [Apensos: TC 032.192/2008-3, TC 018.787/2011-8, TC 018.788/2011-4]

Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial

Órgãos/Entidades: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (vinculador); Prefeitura Municipal de Serraria - PB

Recorrente: Maria de Lourdes Silva Bernardino (CPF: 161.693.364-04).

Advogado constituído nos autos: Rodrigo Oliveira dos Santos Lima (10478/OAB-PB) e outros, representando Maria de Lourdes Silva Bernardino.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. NÃO COMPROVAÇÃO DOS RECURSOS À CONTA DO EXERCÍCIO DE 2004 E DOS RECURSOS TRANSFERIDOS À GESTÃO DE 2005. COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS GERIDOS PELOS PREFEITOS ANTECESSORES. FALTA DE COMPROVAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS TRANSFERIDOS À GESTÃO DA PREFEITA SUCESSORA. CONTAS IRREGULARES, DÉBITO E MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO NÃO CONHECIDO. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. COMPROVAÇÃO DE PARTE DAS DESPESAS. PROVIMENTO PARCIAL.

RELATÓRIO

Adoto como parte deste Relatório a instrução elaborada no âmbito da Serur (peça 53), a seguir transcrita, cujas propostas contaram com a anuência do dirigente da 4ª DT/Serur (peça 54).

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de recurso de revisão (peça 37) interposto por Maria de Lourdes Silva Bernardino, ex Prefeita Municipal de Serraria (PB), contra o Acórdão 2.076/2011 – TCU – 1ª Câmara (peça 3, p. 55-56), combatido por recurso de reconsideração intempestivo (peça 26) e não conhecido pelo Acórdão 411/2014–TCU–1ª Câmara (peça 46).*

1.1. *A deliberação originalmente recorrida apresenta o seguinte teor:*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, incisos I e III, alíneas "a" e "b"; 17; 19, caput; 23, inciso III, alíneas "a" e "b"; 28, inciso II; e 57 da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 202, § 6º; 209, § 6º; e 214, inciso III, alíneas "a" e "b", do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. julgar regulares as contas dos responsáveis João de Deus Ferreira da Silva e Valquíria de Melo Asfora, dando-lhes quitação plena;

9.2. julgar irregulares as contas da responsável Maria de Lourdes Silva Bernardino, condenando-a a pagar a importância de R\$ 6.719,15 (seis mil, setecentos e dezenove reais e quinze centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados

a partir de 01/01/2005 até o dia do efetivo pagamento, e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência, para que comprove perante o TCU o recolhimento do montante aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social;

9.3. aplicar a Maria de Lourdes Silva Bernardino multa de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias da notificação para que comprove perante o TCU o recolhimento desse valor aos cofres do Tesouro Nacional, o qual deverá ser atualizado monetariamente, se pago após o vencimento;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação; e

9.5. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, para as medidas que entender cabíveis, fazendo-se referência ao seu Ofício nº 320/2008/MPF/PR/PB/YMD e às Peças de Informação nº 1.24.000.000693/2005-66.

HISTÓRICO

2. *Tratam os presentes autos de tomada de contas especial (peça 2, p. 3-7), instaurada pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome contra o ex Prefeito João de Deus Ferreira da Silva, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos federais transferidos ao Município de Serraria (PB), no ano de 2004, no âmbito do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).*

2.1. *Na fase externa da TCE, já no Tribunal, identificou-se que os recursos do PETI de 2004 foram geridos por três gestores municipais, sendo que o ex Prefeito João de Deus e a ex Prefeita Valquíria de Melo Asfora demonstraram a correta aplicação dos recursos sob sua gestão, deixando saldo de R\$ 6.719,15 à sucessora (peça 14, p. 38), a ex Prefeita Maria de Lourdes Silva Bernadino, que assumiu a Prefeitura em 2005 e não logrou comprovar a correta aplicação dos recursos por ela recebidos.*

2.2. *A última gestora municipal não produziu provas documentais a respeito da destinação do saldo que geriu, não tendo trazido notas fiscais, recibos, extratos ou outras evidências da aplicação dos valores no referido programa.*

2.3. *Dessa forma, o Tribunal prolatou o Acórdão 2076/2011 – TCU – 1ª Câmara (peça 3, p. 55-56), julgando as contas da ex Prefeita irregulares e condenando-a em débito e multa.*

2.4. *Posteriormente, a responsável ingressou com recurso de reconsideração intempestivo em mais de um ano (peça 26), o qual não foi conhecido pelo Tribunal, pelo Acórdão 411/2014–TCU–1ª Câmara (peça 46). Contudo, com vistas ao saneamento do processo, foi diligenciado à recorrente (peça 35) para que ratificasse o recebimento daquela peça como recurso de revisão, com fulcro no art. 35, III, da Lei 8.443/1992, em face dos documentos novos que trazia aos autos.*

2.5. *Após a comunicação, a recorrente interpôs recurso de revisão (peça 37), na qual junta novos argumentos e colaciona a peça anteriormente enviada como recurso de reconsideração.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2.6. *O Exmo. Sr. Ministro Relator, Raimundo Carreiro, em Despacho à peça 52, conheceu do recurso de revisão, sem atribuir-lhe efeito suspensivo, consoante o exame de admissibilidade feito pela Serur (peças 38-40) e o parecer do Ministério Público (peça 45).*

EXAME DE MÉRITO

3. Delimitação

3.1. *Constitui objeto do presente recurso definir:*

- a) *Se a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos do Programa PETI era do Sr. João de Deus Ferreira da Silva, ex gestor municipal;*
- b) *Se o objeto do Programa PETI foi fielmente cumprido na gestão da recorrente à frente da Prefeitura;*
- c) *Se a recorrente tomou medidas adequadas e suficientes com o objetivo de isentá-la quanto à omissão no dever de prestar contas;*

4. Da obrigação de prestar contas dos recursos recebidos do Programa PETI.

4.1. *A recorrente sustenta que a responsabilidade de prestar contas dos recursos do PETI seria do ex-gestor municipal, que não cumpriu com suas obrigações para com o Fundo Nacional de Assistência Social, uma vez que (peça 37, p. 2):*

- a) *Não prestou contas dos recursos que outrora foram repassados ao mesmo.*
- b) *Todo o repasse de valores da União foi feito ainda na gestão do Sr. João de Deus.*
- c) *O Sr. Ministro José Múcio, em seu relatório, aduziu que os recursos são relativos ao exercício de 2004, ou seja, antes da gestão da ora recorrente;*

Análise:

4.2. *Primeiramente, cabe destacar que de fato restou saldo remanescente de R\$ 6.719,15, conforme extrato à peça 14, p. 38, para apresentação da prestação de contas do PETI 2004, avançando já no mandato da Sra. Maria de Lourdes Silva Bernardino.*

4.3. *É de se ressaltar, ainda, que a formalização do processo de prestação de contas competia, em último caso, a quem assumiu a prefeitura em 2005, e que toda a documentação juntada aos autos em atendimento às citações do TCU, pelos ex-prefeitos João de Deus Ferreira da Silva e Valquíria de Melo Asfora, evidenciaram a conformidade com os objetivos e regramentos do PETI, em virtude da boa aplicação dos recursos que manejaram no exercício de 2004.*

4.4. *Portanto, coube à recorrente apenas a responsabilidade sobre o saldo remanescente, que ficou na conta específica do PETI para utilização em 2005, que foi o montante que efetivamente geriu*

4.5. *Ao contrário do que afirma a recorrente, o voto do Ministro José Múcio (peça 3, p. 53-54) evidencia que*

11. Diferentemente dos seus antecessores, a mencionada responsável não foi capaz de produzir provas aceitáveis a respeito da destinação dada ao saldo que recebeu. Não trouxe notas fiscais, recibos e extratos, nem documento nenhum onde se possa identificar os R\$ 6.719,15 questionados e a finalidade precisa que tiveram.

12. Por consequência, com fundamento nos arts. 16, inciso III, alíneas "a" e "b" (discordo da Seeex/PB na indicação da alínea "c", pois, a rigor, não foi comprovado dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico), 19, caput, e 57 da Lei nº 8.443/92, as contas da ex-Prefeita Maria de Lourdes Silva Bernardino devem ser julgadas irregulares, com condenação ao débito de R\$ 6.719,15, acrescido dos encargos desde 01/01/2005, e cominação de multa, esta fixada em R\$ 1.500,00.

4.6. *Destarte, coube à recorrente a obrigação de prestar contas apenas do saldo que alcançou a sua gestão, com base nos artigos 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e 93, do Decreto-lei 200/1967. recebidos à conta do Programa PETI.*

5. Do cumprimento ou não do objeto do Programa PETI durante a gestão da recorrente à frente da Prefeitura.

5.1. A recorrente argumenta as despesas do PETI estão devidamente comprovadas, acostando, para sustentar sua tese, cópia de extratos bancários de contas do programa, bem como recibos e extratos de cheques (peça 37, p. 18-37):

- a) Acosta cópia de julgados do TCU (peça 37, p. 3-10), decisões da Controladoria Geral da União (peça 37, p. 5-6) e da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (peça 37, p. 12-13) para sustentar a tese de que impropriedades e falhas que não causem prejuízos à execução de convênios e programas não merecem ser apenadas com irregularidade das contas ou aplicação de multa.
- b) Junta ao processo extrato indicando tarifas bancárias de R\$ 1,60 mensais, nota de empenho no valor total de R\$ 1.040,00, indicando o pagamento de R\$ 41,60 a título de ISS, quatro extratos de cheques da prefeitura (de números 850061, 850062, 850063 e 850064), em nome de Notlim Freire Fernandes de Amarante, Gardenia Cardinally Gois de Carvalho, Gilvando Barbosa da Silva e Adailane Kerma Barbosa da Silva, respectivamente, no valor de R\$ 249,60 cada um. Contudo não há cópia dos documentos de crédito;
- c) Junta ainda recibos em nome dos citados beneficiários dos cheques (peça 37, p. 21-28), pela prestação de serviços de monitoria do PETI;
- d) Há ainda extrato comprovando transferência para a conta 7.129 – PETI, no valor de R\$ 4.825,00 (peça 37, p. 18) e um saldo final na conta do PETI de R\$ 850,95. Segundo a recorrente, a transferência deu-se em função da abertura de uma nova conta pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para movimentação financeira do programa.
- e) Informa que os recursos alocados na referida conta tiveram suas contas prestadas à época ao FNAS.

Análise:

5.2. Dos R\$ 6.719,15 do programa PETI geridos durante a gestão da Sra. Maria de Lourdes Silva Bernardino, pode-se constatar a utilização no objeto do programa de R\$ 1.040,00, devendo ser glosadas ou não aceitas as demais despesas.

5.3. Eis que o valor de R\$ 1.040,00 foi devidamente empenhado pela prefeitura (peça 37, p. 20) para o pagamento de monitores do PETI. Ademais, os extratos de cheques e os recibos da prefeitura, emitidos nos nomes dos monitores, totalizam esse valor e são da mesma época (peça 37, p. 21-28). Os referidos cheques, já descontados do ISS, estão indicados no extrato bancário à peça 37, p. 18).

5.4. Com relação às tarifas bancárias, em se tratando de repasses destinados à execução de programa de governo, tais cobranças são indevidas e ferem os princípios da legalidade (art. 8º, inciso VII, da IN 01/97, da STN) e da razoabilidade, razão pela qual devem ser devolvidas ao Tesouro Nacional.

5.5. Nesse sentido, o Tribunal tem assentado o entendimento de que tais despesas não são devidas, como se depreende do teor do relatório que subsidiou o julgamento do Acórdão 1179/2005-TCU-2ª Câmara:

Dessa forma, no julgamento de mérito da TCE que deverá ser instaurada por força da aplicação do art. 47 da Lei 8.443/92, sugerimos ao Tribunal que determine à Superintendência do Banco do Brasil no Estado do Acre a adoção das providências necessárias para que todas as quantias retiradas das contas correntes 58.089-9 e 8.331-3 (Agência 4026-6) para fazer face a despesas com tarifas bancárias sejam devolvidas ao

Tesouro Nacional, uma vez que o numerário mantido nas mencionadas contas financiava as ações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - Peti, programa esse executado pela Prefeitura Municipal de Senador Guimard/AC com recursos do Governo Federal.

- 5.6. *Na mesma vertente, os Acórdãos 1257/2010-TCU-2ª Câmara e 1674/2006-TCU-Plenário.*
- 5.7. *Quanto ao pagamento de impostos (ISS), tais valores merecem ser acolhidos, porquanto referem-se ao pagamento de serviços prestados no âmbito do programa.*
- 5.8. *Em relação ao restante dos recursos, não foram juntados os respectivos comprovantes das despesas nem de eventual recolhimento ao Tesouro Nacional. No mesmo sentido, a alegação de que prestou contas do montante transferido à conta 7.129-3 ao FNAS não pode ser aceita, porquanto não foi comprovada.*
- 5.9.
- 5.10. *Vale destacar que extratos de cheques e recibos, ambos emitidos pela própria prefeitura, não são elementos probatórios robustos para demonstrar o liame entre os recursos recebidos e as despesas realizadas. Além disso, a recorrente não trouxe aos autos o extrato da conta referente ao mês de janeiro de 2005, não sendo possível verificar se houve movimentação na conta nesse mês (peça 37, p. 18).*
- 5.11. *Não obstante, são provas similares às já aceitas em relação aos outros gestores, motivo pelo qual se propõe, nesta etapa recursal, que as respectivas despesas sejam abatidas do débito (R\$ 1.040,00).*
- 5.12. *Impende considerar, nessa quadra, que uma vez encontrando-se o processo neste Tribunal, cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua responsabilidade, tais como cheques ou cópias de ordens bancárias de pagamentos, notas fiscais ou recibos, contratos, extratos bancários, como fez a recorrente com parte dos recursos que ora se propõe acolher, tudo isso em obediência ao art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/1992 e art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal.*
- 5.13. *Os julgados acostados pela recorrente, referem-se, in totum, a hipóteses de falhas formais que não resultaram falta de comprovação dos recursos aplicados, e não se amoldam, portanto, ao caso vertente.*
- 5.14. *Quanto à alegação da inexistência de dolo ou má fé, os requisitos de boa fé devem ser verificados à luz da observância das normas de direito público, imperativas, que não oferecem margem de discricionariedade ao gestor público, senão nos limites estabelecidos pela própria lei, em especial as normas de regência da aplicação de recursos públicos federais, apresentando as devidas comprovações da correta aplicação dos recursos públicos.*
- 5.15. *Frise-se que trata-se de hipótese de culpa presumida, de caráter objetivo, envolvendo conduta esperada, não se buscando perscrutar o estado de consciência do responsável, se agiu com dolo ou não. Aponta-se, desde logo, que o TCU tem adotado, em casos da espécie, o conceito de boa fé objetiva, cuja caracterização não surge automaticamente da mera ausência de má fé. Assim, não basta a demonstração de que o agente não tinha a intenção de causar o dano, é necessário também demonstrar que atuou dentro dos parâmetros esperados, de acordo com critérios razoáveis de discernimento e prudência.*
- 5.16. *Não obstante, a responsabilidade permanece seguindo o modelo de responsabilidade subjetiva, ainda que por culpa presumida (“in re ipsa” ou “culpa contra a legalidade”), sistema esse que ainda permite ao responsável afastar a culpa a ele atribuída, trazendo aos autos as devidas comprovações ou evidências de que agiu, por exemplo, com inexigibilidade de conduta diversa. Nesse mesmo sentido, os Acórdãos TCU 828/2013 – Plenário e 11869/2011 – Segunda Câmara.*

5.17. O ônus da prova da regular aplicação dos recursos públicos recebidos compete, portanto, ao gestor que, por meio de documentação consistente, deve demonstrar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos recebidos, conforme copiosa jurisprudência desta Corte de Contas (v.g. Acórdãos 982/2008 – TCU - 2ª Câmara, 1.518/2008 e 3.748/2011, ambos da 1ª Câmara, e 854/2011 – TCU – Plenário).

5.18. Dessa forma, propõe-se o acolhimento de despesas realizadas no âmbito do programa PETI, na gestão da Sra. Maria de Lourdes Silva Bernardino, no valor de R\$ 1.040,00, e a rejeição de R\$ 5.679,15, cuja regular aplicação não foi evidenciada pela ex-gestora, ora recorrente.

6. Se a recorrente tomou medidas adequadas e suficientes com o objetivo de isentá-la quanto à omissão no dever de prestar contas.

6.1. A recorrente argumenta quando no comando do executivo municipal, adotou todos os meios possíveis para efetuar a prestação de contas dos recursos federais (peça 37, p. 2-3):

- a) Diante da falta de documentos arquivados na Prefeitura Municipal, a recorrente não teve alternativa senão apresentar representação criminal em face do Sr. João de Deus Ferreira da Silva junto ao Ministério Público Federal (peça 1, p. 43-45).

Análise:

6.2. Com efeito, consta à peça 1, p. 43-45, representação criminal apresentada em face do ex-prefeito do Município de Serraria (PB), Sr. João de Deus Ferreira da Silva, em virtude da não apresentação da prestação de contas de recursos recebidos do Governo Federal à conta do Programa PETI.

6.3. No entanto, após análise da unidade técnica no âmbito deste TCU (peça 3, p. 28), pode-se observar que constam todos os comprovantes atinentes às despesas efetuadas na gestão do Sr. João de Deus Ferreira da Silva e da Sra. Valquíria de Melo Asfora, dentro dos objetivos do programa, com saldo remanescente de R\$ 6.719,15 (peça 14, p. 38), saldo esse que foi transferido para a gestão da ora recorrente.

6.4. Embora tenha apresentado alegações de defesa, a recorrente trouxe, naquela oportunidade, documentos insuficientes para comprovar os gastos.

6.5. Ressalte-se que cópias de cheques e de extratos bancários poderiam ser obtidas junto ao banco. Da mesma forma, a ex-prefeita poderia ter intentado obter a 2ª via dos recibos e notas fiscais correspondentes junto aos beneficiados. Mas não o fez nem demonstrou, ao Tribunal, dificuldades para a obtenção desses elementos.

6.6. Portanto, não logrou êxito em demonstrar a impossibilidade de prestar contas dos recursos geridos.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, pugna-se pelo **provimento parcial do presente recurso de revisão**, para afastar parcialmente o débito imputado ao recorrente, mas com aplicação de multa, considerando que:

- a) Coube à recorrente a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos à conta do Programa PETI, em 2004, e, em especial, do saldo da conta-corrente transferido para a sua gestão à frente da Prefeitura de Serraria (PB).
- b) A recorrente logrou comprovar parcialmente a utilização do saldo transferido para a sua gestão.

- c) *As medidas tomadas pela recorrente não foram suficientes para isentá-la da omissão no dever de prestar as devidas contas, na época apropriada.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

*Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 35, III, da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de revisão e, no mérito, **dar-lhe provimento parcial**, para abater o valor de R\$ 1.040,00 do débito aplicado à recorrente, mantendo-se os demais termos do Acórdão recorrido.”*

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

2. O Ministério Público junto ao Tribunal, representado pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, manifestou-se de acordo com a proposta alvitrada pela Unidade Técnica (peça 55).