

GRUPO I – CLASSE II – SEGUNDA CÂMARA

TC 007.686/2016-1.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade Jurisdicionada: Município de Xambioá/TO.

Responsável: Ione Santiago Leite (CPF 699.868.351-00).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. COFINANCIAMENTO FEDERAL. PROGRAMAS DE “PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA” E “PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL”. IMPUGNAÇÃO TOTAL DAS DESPESAS POR PARTE DO REPASSADOR. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SOBRE O EFETIVO CUMPRIMENTO DAS FINALIDADES DOS REPASSES. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em desfavor da Sra. Ione Santiago Leite, ex-prefeita de Xambioá/TO (gestão: 2009-2012), diante da impugnação do total das despesas realizadas com os recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), na modalidade fundo a fundo, para atender aos programas de “Proteção Social Básica” e “Proteção Social Especial” no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) durante o exercício de 2010.

2. Após a análise do feito, o auditor federal da Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins (Secex/TO) lançou a sua instrução de mérito à Peça nº 11, com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (Peças nºs 12 e 13), nos seguintes termos:

“(…) HISTÓRICO

2. Equipe de Auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União – SFC/CGU/PR consignou no item 7.2.4 do Relatório de Fiscalização 01667, de 10/5/2010, a ocorrência de impropriedades na movimentação financeira de recursos nas contas vinculadas a programas sociais na agência 3773-7 do Banco do Brasil (Quadro 1), entre as quais cita a realização de 13 saques na conta 14.212-3 no montante de R\$ 23.288,30 referentes a despesas pagas em 2010, porém sem a correspondente documentação comprobatória. Informam que a Prefeitura de Xambioá se manifestou no sentido de que fosse encaminhado o resultado da fiscalização referente ao período de 2009 para quem cita ser o responsável – adiante se verá que a maioria das despesas foi contraída em 2009 –, que ele e a sua equipe se justificariam e apresentariam a documentação que achassem necessária (peça 1, p. 52-56).

Quadro 1 – Saques, mediante cheque, na conta vinculada ao programa ‘Proteção Social Básica’, modalidade ‘Piso Básico Fixo’, sem a devida comprovação.

<i>Cheques</i>	<i>Quantia (R\$)</i>
850022	1.328,84
850024	2.718,84
850025	2.740,62
850026	2.740,62
850027	259,38
850028	2.740,62

<i>Cheques</i>	<i>Quantia (R\$)</i>
850029	259,38
850031	1.450,09
850032	49,91
850033	3.472,78
850034	527,22
850035	4.167,78
850036	832,22
<i>Total</i>	<i>23.288,30</i>

3. *Nota Técnica 1845/2012 CPCRRF/CGPC/DEFNAC, de 8/5/2012, encaminha no sentido de que, em razão da constatação constante do item 7.2.4 do relatório da CGU, o gestor seja notificado para que devolva os recursos devidamente atualizados (R\$ 31.468,83) ou apresente justificativas e documentação comprobatória; notificaram-se o gestor e o Conselho Municipal de Assistência Social de Xambioá/TO (peça 1, p. 62-74).*

4. *Mediante Ofício PMX 080/2012, de 13/6/2012, a responsável informa que os pagamentos efetuados em 2010 foram realizados para atender os credores listados no Quadro 2, e decorreram em grande parte das despesas contraídas em 2009, cujos contratos a que se relacionam não estavam nos arquivos da prefeitura, bem assim que os documentos que motivaram a imputação de débito estavam sendo apresentados na oportunidade, e que os cheques nominais à prefeitura se referem aos tributos incidentes nos contratos de prestação de serviços, como o ISSQN e o IRRP (peça 1, p. 76-80).*

Quadro 2 – Beneficiários das despesas impugnadas.

<i>Cheques</i>	<i>Quantia (R\$)</i>	<i>Credor</i>
850022	1.328,84	Edna Maria Nunes da S. Cruz
850024	2.718,84	Edna Maria Nunes da S. Cruz
850025	2.740,62	Edna Maria Nunes da S. Cruz
850026	2.740,62	Edna Maria Nunes da S. Cruz
850027	259,38	Prefeitura Municipal de Xambioá
850028	2.740,62	Edna Maria Nunes da S. Cruz
850029	259,38	Prefeitura Municipal de Xambioá
850031	1.450,09	Edvair da Silva
850032	49,91	Prefeitura Municipal de Xambioá
850033	3.472,78	Edna Maria Nunes da S. Cruz
850034	527,22	Prefeitura Municipal de Xambioá
850035	4.167,78	Benício Ramos dos Santos
850036	832,22	Prefeitura Municipal de Xambioá

5. *Em 3/3/2015, expediu-se a Nota Técnica 304/2015 (peça 1, p. 82-90) em complemento à Nota Técnica 1845/2012, mediante a qual esclareceu-se que o FNAS repassou ao município, no exercício de 2010, R\$ 129.700,25, dos quais R\$ 105.125,00 se referem aos serviços de ‘Prestação Social Básica’ e ‘Proteção Social Especial’, únicos objetos dos autos, e R\$ 24.575,25 aos programas relacionados ao ‘Índice de Gestão do Sistema único de Assistência Social’ e do ‘Programa Bolsa Família’. Ressalta que, conforme a Portaria MDS 625/2010, a prestação de contas final é encaminhada ao órgão por meio do ‘Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira’, disponibilizado no Sistema Único de Assistência Social — SUAS Web, e que cabe ao Conselho Municipal de Assistência Social, fazendo uso do mesmo sistema, emitir o ‘Parecer de Avaliação’, validação necessária da adequação da execução física e financeira, posteriormente analisada pelo FNAS.*

6. No entanto, embora acuse o recebimento eletrônico do 'Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira', informa encontrar-se pendente de encaminhamento o 'Parecer de Avaliação', diante do que sugere, com amparo no art. 30 da Lei 8.742/93 e na Portaria MDS 625/2010, notificar o município para que apresente a ata de reunião e a resolução do Conselho Municipal de Assistência Social contendo o parecer sobre a prestação de contas dos correspondentes recursos repassados no exercício de 2010; e, caso não atenda, que seja restituída, com a devida atualização, a quantia de R\$ 105.125,00.

7. No que concerne às impropriedades consignadas no item 7.2.4 do Relatório de Fiscalização 01667/2010, lembra que recebeu o Ofício PMX 080/2012, o qual conteria em anexo cópias dos cheques mencionados, bem como recibos que comprovam a realização das despesas. Entretanto, considera pendente de regularização a despesa referente ao cheque '850029' de R\$ 259,38, uma vez que a documentação apresenta rasuras, daí a necessidade de notificar o gestor para que apresente nova documentação ou justificativa, caso contrário, devolva a quantia ajustada. Sobre os outros assuntos apontados no item 7.2.4, esclarece que se relacionam ao exercício de 2009, ainda a ser analisado.

8. Passa, então, à análise dos demais itens do relatório de auditoria: item 7.1.3 – 'Ausência de controle da distribuição dos materiais/insumos aos locais de execução programa', item 7.1.5 – 'Não disponibilização da documentação solicitada em relação ao pagamento de monitores', e item 7.1.6 – 'O gestor não controla frequência às atividades do serviço socioeducativo'. Quanto a esses itens, após expedir notificações e orientações, aparentemente considera sanadas as pendências.

9. Encerra a análise ponderando que 'visando exaurir todos os procedimentos administrativos para a devida regularização da Prestação de Contas, esta Coordenação sugere que os Gestores responsáveis sejam notificados quanto às pendências', e que, 'caso o Município opte pela devolução total dos recursos repassados como forma de sanar as irregularidades, devido a não apresentação do Parecer do Conselho Municipal de Assistência Social de Xambioá/TO, referente à aprovação da prestação de contas do exercício de 2010, os itens do relatório de Fiscalização serão sanados automaticamente'. Notificados, a responsável, a atual prefeita e o Conselho Municipal de Assistência Social, não se pronunciaram nem recolheram as quantias ajustadas anotadas no Quadro 3 (peça 1, p. 92-136), o que deu ensejo à instauração desta tomada de contas especial (peça 1, p. 2-14); a elaboração do relatório do tomador de contas, no qual reitera-se os fundamentos e conclusões anteriormente exarados (peça 1, p. 172-180); e o encaminhamento dos autos à SFC/CGU/PR (peça 1, p. 182).

Quadro 3 – Repasses realizados para atender aos programas 'Proteção Social Básica' e 'Proteção Social Especial'

Proteção Social Especial		Proteção Social Básica			
Piso Variável de Média Complexidade (PETI)		Piso Básico Fixo (Paif)		Piso Básico Variável Pro-jovem Adolescente (PBVI)	
Data da Ocorrência	Quantia (R\$)	Data da Ocorrência	Quantia (R\$)	Data da Ocorrência	Quantia (R\$)
14/01/2010	2.000,00	19/01/2010	4.500,00	28/06/2010	5.025,00
15/01/2010	2.000,00	04/03/2010	4.500,00	20/09/2010	5.025,00
25/02/2010	2.000,00	16/03/2010	4.500,00	25/10/2010	5.025,00
25/03/2010	2.000,00	22/04/2010	4.500,00	03/12/2010	5.025,00
14/04/2010	2.000,00	19/05/2010	4.500,00	30/12/2010	5.025,00
13/05/2010	2.000,00	17/06/2010	4.500,00	-----	-----
11/06/2010	2.000,00	15/07/2010	4.500,00	-----	-----
08/07/2010	2.000,00	27/08/2010	4.500,00	-----	-----
11/08/2010	2.000,00	17/09/2010	4.500,00	-----	-----

23/09/2010	2.000,00	25/10/2010	4.500,00	-----	-----
14/10/2010	2.000,00	12/11/2010	4.500,00	-----	-----
17/11/2010	2.000,00	30/12/2010	4.500,00	-----	-----
30/12/2010	2.000,00	-----	-----	-----	-----
<i>Total</i>	26.000,00	<i>Total</i>	54.000,00	<i>Total</i>	25.125,00

10. A SFC/CGU/PR considerou cumpridas as normas em relação à instauração e ao desenvolvimento do processo, notadamente com respeito à IN/TCU 71/2012, porém ressalta a morosidade dos procedimentos. Com respeito à ocorrência de dano, à quantia correspondente, responsabilidades e nexos de causalidade, as opiniões não diferem das exaradas nos pareceres precedentes e no relatório do tomador de contas, concluindo-se pela irregularidade das contas, de cuja ciência tomou a Ministra do MDS (peça 1, p. 196-210).

11. Com base em instrução preliminar, esta Unidade Técnica compreendeu adequado o encaminhamento do MDS no sentido de responsabilizar a Sra. Ione Santiago Leite pelo montante de R\$ 105.125,00, tendo em conta que o referendo do 'Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira' representa uma evidência que faz pressupor a efetiva realização do objeto, e que tal inobservância inviabilizaria a análise das contas do exercício de 2010 pelo MDS, contrariando o art. 30-C da Lei 8.742/93, c/c o art. 6º da Portaria MDS 625/2010, e, por conseguinte, deixar-se-ia de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados (peças 3-5). Devidamente citada, passa-se à análise de suas alegações de defesa (peças 6-10).

EXAME TÉCNICO

Alegações de defesa

12. As alegações de defesa apresentadas estão transcritas a seguir (peças 10).

'CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Tribunal de Contas da União - TCU nos apresenta notificação através da citação processo TC 007.686/2016-1, versando sobre a detecção de falhas que trata da prestação de contas dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social ao município de Xambioá/TO, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social — SUAS.

As falhas elencadas por este Tribunal de Conta, através da presente informação, em hipótese alguma caracterizam improbidade administrativa, pois não comprovam malversação dos recursos públicos nem tampouco causaram prejuízo ao erário, logo não há dano ao patrimônio público. No máximo podem ser consideradas falhas meramente formais, portanto, absolutamente sanáveis.

ALEGAÇÕES DA DEFESA

1) Ausência de comprovação dos recursos em face da ausência de manifestação do Conselho Municipal de Assistência Social quanto ao cumprimento das finalidades dos repasses na modalidade fundo a fundo para atender aos programas Proteção Social Básica e Proteção Social especial.

No que tange o apontamento, esclarecemos que considerando a apreciação geral dos documentos lançados no SUAS Web demonstra a aplicação dos recursos, comprovando a execução do objeto do convenio.

A suposta irregularidade em exame que embasou o processo foi apenas a ausência do lançamento do parecer do conselho municipal de assistência social quanto ao cumprimento das finalidades dos repasses no SUAS Web, trata-se de um erro formal do responsável pelo preenchimento das informações que compõem a prestação de contas no sistema, justificamos que a ausência do parecer não causou prejuízo ao erário e não é caracterizado como erro insanável.

Necessariamente na aplicação da norma legal não se pode deixar de verificar, de forma objetiva, o princípio da proporcionalidade, evitando imputação de responsabilidade desarrazoada, que não guarde relação com a gravidade e a lesividade do ato praticado. Essa orientação se amolda aos princípios de justiça e permite uma adequação das reprimendas às circunstâncias subjetivas do agente e ao dano material ou moral efetivamente causado.

Ausente o dolo e a má-fé dos atos imputados como irregulares não se destaca a presença de danos ao erário ou de enriquecimento ilícito, não tendo ocorrido nenhum atentado ao princípio da moralidade administrativa.

Na exegese e na aplicação das regras de Direito Público não se podem punir condutas meramente

irregulares, suscetíveis de correção administrativa, quando ausente à má-fé do administrador público. A má-fé é premissa inarredável de qualquer ato administrativo irregular e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador.

Em face dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, inerente à administração pública pedimos consideração para ser aceita a justificativa e, a consequente exclusão da imputação de débito.

DO PEDIDO

Em face ao exposto, requer:

a) O recebimento e julgamento pela aprovação da presente Prestação de Contas, colocamo-nos a disposição desta Corte de Contas para maiores esclarecimentos e possíveis respostas a outras diligências.'

Análise

13. Não pode prosperar a tese de que 'no máximo podem ser consideradas falhas meramente formais, portanto, absolutamente sanáveis'. De acordo com a alínea 'd' do inciso VII do art. 34 da Constituição Federal, a prestação de contas da administração pública é um princípio constitucional, de modo que as formalidades estabelecidas nos normativos infraconstitucionais, que a essa norma necessariamente se vinculam, devem ser atendidas. E não somente aquelas relacionadas diretamente à eficácia ou eficiência do gasto, mas as que visam garantir a efetividade da ação governamental.

*14. Especialmente sobre as contas do exercício de 2010 já vigorava, à época de sua prestação, a Portaria MDS 625, de 10/8/2010, que dispõe sobre a forma de repasse dos recursos e da prestação de contas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, ou seja, mediante sistema eletrônico – entenda-se SUASweb. Conforme a seguir transcrito, o **caput** do art. 6º em c/c seu § 1º são límpidos quando estabelecem que o 'Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira', instrumento próprio para prestação de contas da espécie, deve ser submetido ao Conselho de Assistência Social para avaliação e manifestação quanto ao cumprimento das finalidades dos repasses.*

'Art. 6º O instrumento de prestação de contas, denominado Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira, está contido no sistema informatizado SUAS Web, cujos dados deverão ser lançados pelos gestores municipais, estaduais e do Distrito Federal e submetidos à manifestação do Conselho de Assistência Social competente, quanto ao cumprimento das finalidades dos repasses.

§ 1º Compete ao MDS a análise das contas avaliadas pelos Conselhos de Assistência Social, realizadas por meio do SUASweb.'

15. Ademais, se tais formalidades são 'absolutamente sanáveis', indaga-se o porquê de não adotar providências que assim indicassem, já que dispõe dos elementos evidentes e suficientes para tal e este processo de tomada de contas especial presta-se justamente para os casos que se desviam do curso normal dos processos de prestação de contas. Ao revés, não trouxe aos autos quaisquer evidências de que o Conselho de Assistência Social recebeu o demonstrativo e o tenha validado, e, como consequência, o tenha referendado via SUASweb, limitando-se à justificativa verbal de que 'a ausência do parecer não causou prejuízo ao erário e não é caracterizado como erro insanável'; a indicar, na verdade, que nenhuma providência foi adotada.

16. Importa, enfim, destacar que a comprovação da existência do parecer do conselho não é uma evidência comum, elemento de um conjunto possível de evidências cabíveis; na verdade, a validação do órgão deliberativo é ato administrativo essencial sem o qual o ato de prestação de contas não se constitui como válido, porque sua ausência pressupõe que a finalidade não foi cumprida, o que é considerado um prejuízo ao erário federal, haja vista que o recurso repassado não teria se prestado aos fins previsto em lei. Embora a presunção seja relativa, cabe à responsável apresentar os elementos que possam afastá-la, porém esta não o fez.

Prescrição da pretensão punitiva

17. Com relação à prescrição da pretensão punitiva, cujo prazo é de dez anos a contar da data da ocorrência da irregularidade, consoante Acórdão 1441/2016-Plenário, fundamentado no art. 205 do Código Civil, verifica-se sua inoccorrência, haja vista que, com a ordem de citação, de

13/4/2016 (peça 7), que antecede o termo final correspondente às datas discriminadas no Quadro 3, restou interrompido o prazo prescricional, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil.

CONCLUSÃO

18. Em face da análise promovida nos itens 12 a 16, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Ione Santiago Leite, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ela atribuídas, de modo que suas contas devem ser julgadas irregulares ante a não comprovação da boa e regular aplicação de R\$ 105.125,00, repassados ao Município de Xambioá/TO no exercício de 2010 na modalidade fundo a fundo para atender aos programas 'Proteção Social Básica' e 'Proteção Social Especial' no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

19. Uma vez que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé objetiva da responsável, propõe-se julgar irregulares as contas da Sra. Ione Santiago Leite, nos termos do § 6º do art. 202 do RI/TCU, imputando-lhe o débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, conforme regra estabelecida no § 1º do art. 202 do RI/TCU, descontado de eventual quantia recolhida, bem assim aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c' da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas Sra. Ione Santiago Leite (CPF 699.868.351-00), ex-prefeita do Município de Xambioá/TO, e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 das dívidas ao Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
2.000,00	14/01/2010
2.000,00	15/01/2010
4.500,00	19/01/2010
2.000,00	25/02/2010
4.500,00	04/03/2010
4.500,00	16/03/2010
2.000,00	25/03/2010
2.000,00	14/04/2010
4.500,00	22/04/2010
2.000,00	13/05/2010
4.500,00	19/05/2010
2.000,00	11/06/2010
4.500,00	17/06/2010
5.025,00	28/06/2010
2.000,00	08/07/2010
4.500,00	15/07/2010
2.000,00	11/08/2010
4.500,00	27/08/2010
4.500,00	17/09/2010

<i>VALOR ORIGINAL (R\$)</i>	<i>DATA DA OCORRÊNCIA</i>
5.025,00	20/09/2010
2.000,00	23/09/2010
2.000,00	14/10/2010
5.025,00	25/10/2010
4.500,00	25/10/2010
4.500,00	12/11/2010
2.000,00	17/11/2010
5.025,00	03/12/2010
5.025,00	30/12/2010
4.500,00	30/12/2010
2.000,00	30/12/2010

Valor atualizado até 21/9/2016: R\$ 191.332,90

b) aplicar à Sra. Ione Santiago Leite a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de 15 (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 presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for pago após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

d) autorizar, desde que solicitado pela responsável, o pagamento da dívida em 36 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 da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Tocantins, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

3. Enfim, o Ministério Público junto ao Tribunal (MPTCU), representado nos autos pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (Peça nº 14), anuiu, em cota singela, à aludida proposta da unidade técnica.

É o Relatório.