



TC-019.384/2015-7

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Solânea -PB.

Recorrente: Marcos Robson Araújo de Oliveira (CPF: 674.368.204-78).

Advogados: N/A.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Pagamentos por serviços não executados. Contas irregulares. Débito e multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Comprovação da regularidade dos serviços prestados. Provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Marcos Robson Araújo de Oliveira (peças 52-58), na condição de prestador de serviços para a Prefeitura Municipal de Solânea -PB, contra o Acórdão 9.531/2017-TCU-2ª Câmara (peça 35), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, com o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. julgar irregulares as contas de Francisco de Assis de Melo (141.958.104-00), do Centro Estudantil Rural de Cultura e Arte de Puxinanã - Cerca - PB (09.481.285/0001-02) e de Marcos Robson Araújo de Oliveira (674.368.204-78), nos termos dos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, e 19, caput; 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I; 209, incisos II e III, § 5º, incisos I e II; 210, e 215 a 219, do Regimento Interno-TCU, condenando-os ao pagamento das quantias a seguir atualizadas monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados a partir das respectivas datas até o dia da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento do débito aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno-TCU, na forma da legislação em vigor:

9.1.1. débito solidário de Francisco de Assis de Melo e do Centro Estudantil Rural de Cultura e Arte de Puxinanã (Cerca – PB).

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
40.000,00	29/4/2009
34.300,00	12/5/2009
6.500,00	10/6/2009



9.1.2. débito solidário de Francisco de Assis de Melo e de Marcos Robson Araújo de Oliveira.

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
5.000,00	10/6/2009

9.2. aplicar, individualmente, a Francisco de Assis de Melo, ao Centro Estudantil Rural de Cultura e Arte de Puxinanã (Cerca – PB) e a Marcos Robson Araújo de Oliveira, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores respectivos de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e R\$ 3.000,00 (três mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

9.4. autorizar o pagamento parcelado das dívidas, se solicitado, em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação do acórdão, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela os respectivos encargos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.5. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno do TCU;

9.6. remeter cópia do presente acórdão à Procuradoria Regional da República no Estado da Paraíba, para as providências cabíveis, nos termos do § 7º, in fine, do art. 209 do Regimento Interno-TCU, e para o Fundo Nacional de Saúde, para ciência.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em desfavor do Sr. Francisco de Assis de Melo, ex-prefeito do Município de Solânea-PB (gestão 2009/2012). A TCE foi instaurada em face da impugnação parcial das despesas realizadas com os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa de Proteção Social Básica (PSB) e do Programa de Proteção Social Especial (PSE), no exercício de 2009, no montante total de R\$ 179.623,40.

3. Consta dos autos que a prestação de contas foi inicialmente aprovada pelo órgão concedente (peça 2, p. 49-63). Contudo, mediante auditoria realizada posteriormente pela então Controladoria Geral da União (CGU), restaram constatadas irregularidades que motivaram a reanálise das contas, do que decorreu a reprovação de parte das despesas.

4. Em essência, o Relatório de Demandas Especiais da CGU (peça 2, p. 67-73) apontou as seguintes questões: irregularidades na contratação de serviços de implantação e treinamento de pessoal; indícios de sobreposição de serviços para a mesma atividade; e utilização de recursos do Projovem para pagamentos de serviços com execuções não comprovadas, conforme detalhamento reproduzido a seguir (peça 7, p. 1-2):

a) Item 2.3.1.1- pagamento por serviços contratados, mas não executados pela entidade Centro Estudantil Rural de Cultura e Arte de Puxinanã – Cerca-PB (CNPJ 09.481.285/0001-02), no valor de R\$ 74.300,00. O assunto já foi tratado no âmbito deste Tribunal tendo sido determinado a adoção das providências necessárias quanto à instauração de tomada de contas especial em Acórdão nº 3.630/2014 — TCU -1ª Câmara (peça 2, p. 150);

b) Item 2.3.2.1 - utilização dos recursos do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJOVEM (conta corrente nº 14.073-2/PMS/PROJOVEM, Ag. 2696-4, do Banco do Brasil) para pagamentos de serviços com execuções não comprovadas, com indicação de dano ao erário no valor de R\$ 11.500,00 (peça 2, p. 144-148), conforme detalhamento a seguir:

- ao Cerca-PB, (Empenho nº 1853-8, de 01/06/2009 e Nota Fiscal 0006 de 02/06/2012 - no valor de R\$ 6.500,00), por serviços prestados com implantação e treinamento para o coletivo, orientador social e facilitador do Programa, sem contudo a Prefeitura de Solânea-PB ter apresentado qualquer documento que comprovasse a execução do serviço. Consta do relatório que em consulta efetuada ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Secretaria da Receita Federal do Brasil (CNPJ), constatou-se que a instituição não tem por atividade a promoção de cursos profissionalizantes;

- ao Sr. M. R. A. de O. (CPF ***.368.204-**) o valor de R\$ 5.000,00, em razão dos serviços de levantamento e planejamento das ações do Projovem, nos termos da Nota de Empenho no 2141-5, de 01/06/2009. Em consulta à base de dados do Sagres/TCE-PB, constatou-se que o favorecido presta serviços técnicos contábeis em algumas prefeituras paraibanas, o que, a princípio, não estaria compatível com as atividades do Programa Projovem.

5. Tais irregularidades foram ratificadas posteriormente pelo órgão concedente, que replicou os apontamentos da CGU e reprovou parcialmente a prestação de contas, nos valores descritos no Relatório de Demandas Especiais (Notas Técnicas 8.574/2014, 8.653/2014 e 246/2015 à peça 2, p. 4-18, 20-28 e 238-244).

6. No âmbito desta Corte de Contas, foram citados Francisco de Assis de Melo, ex-prefeito municipal à época dos fatos, Centro Estudantil Rural de Cultura e Arte de Puxinanã (Cerca/PB) e Marcos Robson Araújo de Oliveira, o qual foi chamado a responder pelo recebimento por serviços não comprovadamente executados (peça 11). Contudo, os responsáveis não apresentaram alegações de defesa, sendo, portanto, considerados revéis (voto condutor, peça 36).

7. Posto isso, o processo foi apreciado por meio do Acórdão 9.531/2017-TCU-2ª Câmara (peça 35), na forma transcrita no item Introdução.

8. Neste momento, o responsável interpõe recurso de reconsideração (peças 52-58), o qual se passa a analisar.

ADMISSIBILIDADE

9. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 63), ratificado pela Exma. Sra. Ministra-Relatora Ana Arraes (peça 66), que concluiu pelo conhecimento do recurso, mas sem atribuir-lhe efeito suspensivo, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

10. Delimitação

10.1. Constitui objeto do recurso avaliar se restou configurado o pagamento por serviços não comprovadamente executados.

11. Da análise da regularidade dos serviços prestados

11.1. O recorrente apresenta os seguintes argumentos:

a) a afirmação de incompatibilidade dos serviços prestados fundamenta-se em pesquisa realizada na base de dados do Sagres/TCE, porém, não consta dos autos cópia de tal pesquisa nem há referência ao período pesquisado (peça 52, p. 1);

b) a mesma pesquisa no sistema Sagres/TCE foi refeita pelo recorrente, tomando como base o exercício de 2009, ano da realização dos serviços, e constam serviços prestados a dois órgãos: Câmara Municipal de Diamante, onde foram realizados serviços de elaboração e envio de Gfips; e Prefeitura Municipal de Solânea, onde foram realizados serviços de levantamento e planejamento das ações do programa Projovem e serviços de levantamento e organização de leis. Na pesquisa, não há referência aos serviços técnicos contábeis mencionados pela auditoria (peça 52, p. 1-2);

c) os serviços prestados no âmbito do Projovem podem ser realizados por pessoa que detenha no mínimo o nível médio, e sua natureza não é especificamente contábil (peça 52, p. 2);

d) em 2009, o município encontrava-se no primeiro ano de mandato do novo prefeito. Diante da ausência de um processo de transição e da falta de informações, além de uma equipe com pouca ou nenhuma experiência administrativa, fez necessário contratar prestadores de serviços para dar andamento aos trabalhos (peça 52, p. 2);

e) foram deixadas na prefeitura cópias dos relatórios, levantamentos realizados, dentre elas a reprogramação dos recursos do programa do Projovem. Contudo, a fiscalização *in loco* do poder público ocorreu somente em 2013, já sob o mandato de um novo prefeito, adversário político da gestão anterior, que não tinha interesse em demonstrar a regularidade das ações de seu antecessor (peça 52, p. 2);

f) foi feito requerimento à gestão atual para ter acesso à cópia do processo de despesa do empenho 21415/2009, pois junto a ele estava anexada a comprovação dos serviços. Contudo, até a presente data, a documentação não foi disponibilizada (peça 52, p. 2);

g) não há nos autos qualquer outra referência que corrobore o entendimento de que os serviços não foram realizados, persistindo apenas uma conjectura da equipe de auditoria, sem respaldo em fato concreto ou em documentos que comprovem tal afirmação (peça 52, p. 2).

11.2. Ato contínuo, colaciona aos autos os seguintes documentos: consultas ao Sagres/TCE/PB – credores e detalhamento de empenhos (peças 53-58).

Análise

11.3. Assiste razão ao recorrente. Não há nos autos elementos aptos a comprovar que, de fato, os serviços não foram prestados, acarretando prejuízo ao erário.

11.4. Realizando-se um breve histórico do processo, verifica-se que, inicialmente, as contas foram devidamente prestadas e aprovadas pelo órgão repassador (peça 2, p. 49-63) e pelo Conselho Municipal de Assistência Social (peça 2, p. 40-43).

11.5. Contudo, posteriormente, a então Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu ações de controle, com o objetivo de verificar a aplicação de recursos federais no município de Solânea/PB. Na oportunidade, detectou impropriedades e irregularidades, cujas conclusões estão descritas no Relatório de Demandas Especiais 00214.000214/2010-51 (peça 2, p. 65-148).

11.6. Ao analisar a execução do programa ProJovem, a CGU concluiu que houve irregularidades na contratação de serviços de implantação e treinamento de pessoal, tendo em vista indícios de sobreposição de serviços para a mesma atividade de implantação do programa, bem como utilização de recursos para pagamentos de serviços com execuções não comprovadas. Conforme a CGU (peça 2, p. 144):

Apesar da existência do pessoal técnico do Centro de Referência da Assistência Social - CRAS que atua junto aos programas assistenciais, como coordenador, orientadores sociais, psicólogo e assistente social, ou seja, mesmo tendo capacitado pessoal (psicóloga) para implementar o PROJOVEM e realizar o treinamento aos orientadores e facilitadores sociais, a Prefeitura efetuou pagamentos às seguintes empresas e/ou prestadores de serviços que apontam, no mínimo, sobreposição de serviços para a mesma atividade de implantação do Programa PROJOVEM no Município de Solânea-PB. (grifos nossos)

11.7. Em seguida, cita dois pagamentos. O primeiro, realizado à entidade Centro Estudantil Rural Cultural e Arte de Puxinarã (Cerca-PB), relativo a serviços prestados com implantação e treinamento para o coletivo, orientador social e facilitador do Programa Projovem, no valor de R\$ 6.500,00. O segundo, realizado ao recorrente, relativo a serviços prestados no levantamento e planejamento das ações do Programa ProJovem, no valor de R\$ 5.000,00.

11.8. Em relação ao pagamento à Cerca-PB, a CGU questionou que a entidade não estaria apta a prestar serviços para os quais havia sido contratada, pois, conforme registrado em seu CNPJ, na Receita Federal, essa não era habilitada a realizar treinamentos (peça 2, p. 146). Essa irregularidade havia motivado também a glosa do pagamento à Cerca-PB, com recursos do programa Serviços de Proteção Social Básica às Famílias (PAIF/CRAS), no valor de R\$ 74.300,00, também discutida na presente TCE.

11.9. Em relação ao recorrente, destacou a CGU que (peça 2, p. 71 e 146):

Em consulta à base de dados do SAGRES/TCE-PB, constatou-se que M. R. A. DE O. presta serviços técnicos contábeis em algumas prefeituras paraibanas, o que, a princípio, não estaria compatível com as atividades do Programa PROJOVEM. Pelas consultas realizadas no Sistema CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil e no Sistema CNIS/Dataprev, por residirem no mesmo endereço (R. Golfo de Tailândia, nº 84. Ap. 103, bairro Intermares, CEP 58.310-000, Cabedelo-PB), há indícios de que M. R. A. de O. seja casado com M. A. P. R. (CPF ***.795.284-**), contratada pela Prefeitura de Solânea-PB desde janeiro/2009 para prestar serviços técnicos contábeis ao Município. Ainda, a mãe de M. R. A. de O. (CPF ***.368.204-**), Sra M. A. D. de O. (CPF ***.397.754-"), também ocupa cargo comissionado de Diretora na Prefeitura de Solânea-PB, desde 02/02/2009, mas os dados das folhas de pagamento mensais de 2009 não informam a lotação (unidade de trabalho - Utb) da referida Diretora. (grifos nossos)

11.10. Com essas considerações, concluiu que houve dano ao erário. Vale salientar que a CGU teve acesso aos documentos do processo de pagamento do Empenho 2141-5, relativo ao recorrente, mas, conforme se verifica da conclusão transcrita no item anterior, não levantou dúvidas quanto à devida comprovação da prestação daqueles serviços (peça 2, p. 73).

11.11. Tal entendimento foi replicado integralmente, sem acréscimos de novos fatos, nas reanálises das contas empreendidas pelo MDS, tendo em vista os elementos apresentados pela CGU, do que resultou a glosa dos citados valores e reprovação parcial das contas. (Notas Técnicas 8.574/2014, 8.653/2014 e 246/2015, à peça 2, p. 4-18, 20-28 e 238-244).

11.12. No âmbito desta Corte de Contas, tendo em vista os achados registrados no Relatório de Demandas Especiais 00214.000214/2010-51, foi proposta Representação pela CGU, que deu origem ao TC 008.668/2014-0. A análise empreendida pela Secex/PB, relativa aos dois pagamentos realizados à conta do programa ProJovem, no valor total de R\$ 11.500,00, atesta que havia documentação comprobatória dos serviços executados, apresentada pela Prefeitura. Diante disso, ressalta que comprovação de eventual prejuízo estaria adstrita à possibilidade de os treinamentos não terem sido, de fato, realizados. Pondera, contudo, que tal suposição, isoladamente, não se mostrava suficientemente robusta a ponto de caracterizar a ocorrência de prejuízo. Com isso, concluiu que não estariam constituídos os pressupostos para instauração de TCE, o que motivou a proposição pelo arquivamento do feito em relação a essas despesas (TC 008.668/2014-0, peça 3, p. 9-11).

11.13. Da conclusão emitida pela Secex/PB, importa salientar que somente se levantou potencial dúvida quanto a falhas na comprovação dos treinamentos promovidos pela entidade Cerca-PB, mas não em relação aos serviços de levantamento e planejamento das ações do ProJovem, realizados pelo recorrente.

11.14. A proposta foi acolhida, nos termos do Acórdão 3.630/2014-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, que determinou ao SNAS a adoção de providências para instauração de TCE relativa tão somente às despesas decorrentes da ação Serviços de Proteção Social Básica às Famílias (PAIF/CRAS), no valor de R\$ 74.300,00, pagos à entidade Cerca-PB (TC 008.668/2014-0, peça 5).

11.15. Posto isso, apesar de o Acórdão 3.630/2014-TCU-1ª Câmara ter reconhecido a insubsistência do débito em tela, foi realizada a citação do recorrente no âmbito deste processo de TCE. A instrução preliminar dos presentes autos ponderou, contudo, que a SNAS entendeu que o débito seria composto tanto pelo valor de R\$ 74.300,00, como também pelos pagamentos de R\$ 11.500,00 (peça 7, item 12).

11.16. Contudo, de todo o exposto, verifica-se, de forma semelhante à análise já procedida no âmbito do TC 008.668/2014-0, que não há elementos que demonstrem que a despesa em tela foi irregular ou que os serviços prestados pelo recorrente não tenham sido realmente executados.

11.17. Os questionamentos trazidos pela CGU quanto a, em princípio, uma potencial incompatibilidade entre o desempenho de ações de planejamento e serviços em contabilidade não se sustenta como motivação para julgar tal despesa ilegítima. Nesse sentido, assiste razão aos argumentos do recorrente quando cita que ações de levantamento e planejamento poderiam ser desenvolvidas por pessoa detentora de nível médio. Da mesma forma, não há impedimentos de que tais funções sejam desempenhadas por pessoa que presta serviços de contabilidade ou com outra formação profissional. Da forma semelhante, potencial parentesco entre o recorrente e outros prestadores de serviço não tem o condão de macular os serviços prestados e não é elemento apto a sustentar a reprovação da despesa.

11.18. Adicionalmente, vale novamente ressaltar que a CGU não levantou dúvida quanto à correta comprovação dos serviços. Conforme já mencionado nesta instrução, a CGU teve acesso aos documentos que embasaram o pagamento da despesa, mas não apontou em seu Relatório de Demandas Especiais qualquer falha no processo de pagamento ou nos documentos probantes, ao contrário da análise relativa à entidade Cerca-PB, quando questionou sua incapacidade para prestar serviços de treinamento.

11.19. A irregularidade questionada pela CGU quanto ao recorrente recairia, portanto, sobre alegada sobreposição de serviços para a mesma atividade de implantação do programa. Nesse caso, contudo, tal questão remete a uma possível inaptidão gerencial do gestor municipal, que não teria administrado de forma eficiente seus recursos, não podendo, contudo, tal falha recair sobre o prestador de serviços.

11.20. Conforme entendimento desta Corte de Contas, para condenar solidariamente o terceiro contratado, deve-se atestar que o serviço deixou de ser concretizado ou foi realizado de forma inadequada. Em outras palavras, a condenação deve estar baseada na confirmação de que o terceiro contribuiu para o cometimento de um dano real (tais como sobrepreço ou comprovada inexecução total ou parcial do objeto). Caso contrário, a irregularidade decorrente da indevida prestação de contas é atribuível apenas ao gestor (Acórdãos 6.948/2017-TCU-2ª Câmara, 2.949/2017-TCU-2ª Câmara, 2.007/2017-TCU-2ª Câmara, 6.884/2016-TCU-1ª Câmara, todos de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro).

11.21. Em paralelo, preceitua o art. 5º da IN TCU 71/2012 que é pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a existência de dano ou indício de dano ao erário. Para tanto, a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado deve estar lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência. Tais requisitos não se apresentaram no caso em análise, visto que não há elementos sólidos para que se conclua pela ocorrência de fraude e dano ao erário.

11.22. Por todo o exposto, em face do que consta nos autos e neste exame, constata-se que procedem os argumentos trazidos pelo recorrente.

CONCLUSÃO

12. Da análise anterior, conclui-se que não há nos autos elementos aptos a sustentar que houve, de fato, prejuízo aos cofres públicos no caso em tela. Portanto, os elementos presentes nos autos e os argumentos apresentados pelo recorrente têm o condão de modificar a deliberação recorrida, impondo-se o provimento do pedido, tornando insubsistente o item 9.1.2 e alterando o item 9.2, de forma a se excluir a multa em relação ao recorrente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

13. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento, para modificar o Acórdão 9.531/2017-TCU-2ª Câmara, tornando insubsistente o item 9.1.2 e alterando o item 9.2, excluindo-se a multa em relação ao recorrente;

b) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, ao Ministério do Desenvolvimento Social, à Procuradoria da República no Estado da Paraíba e aos demais interessados.

TCU / Secretaria de Recursos / 4ª Diretoria, em 9 de julho de 2018.

[assinado eletronicamente]

Juliana Cardoso Soares

