TC 018.227/2018-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Anajatuba/MA

Responsável: Pedro Lopes Aragão (CPF 074.524.623-00) e Nilton da Silva Lima Filho (CPF 095.198.233-87)

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

Advogado constituído nos autos: Sérgio Eduardo de Matos Chaves (OAB/MA 7.405) e Antônio Gonçalves Marques Filho (OAB/MA 6.527) (procuração à peça 36)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Setorial Contábil do Ministério do Desenvolvimento Social, em desfavor do Sr. Pedro Lopes Aragão , ex-prefeito do município de Anajatuba/MA (Gestão 2001/2004), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos ao município pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no exercício de 2004, na modalidade fundo a fundo, a título de cofinanciamento federal dos Serviços Assistenciais Prestadoras de Serviço, e que tinham por objeto a execução dos Serviços de Programa de Atenção Integral à Família-PAIF.

HISTÓRICO

2. De acordo com os demonstrativos de parcelas pagas pelo Sistema Único da Assistência Social (SUAS) (peça 3), o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) transferiu ao município recursos no montante de R$ 54.000,00 no exercício de 2004, com contrapartida do convenente de R$ 1.080,00, para serem aplicados nos Serviços de Programa de Atenção Integral à Família.

3. Por meio da Parecer 202/2017/SNAS/DEFNAS/CGPC/CAPC-TV (Peça 15), a Coordenação Geral de Prestação de Contas da Diretoria Executiva do FNAS apontou que a prestação de contas relativa aos recursos transferidos no âmbito do programa PAIF, exercício 2004, não havia sido encaminhada. O Parecer 45/2017-CAPC-TV (VM) (Peça 10) destacou que não houve regularização com a apresentação da referida prestação de contas final ou a restituição do valor original, nos termos no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, com redação dada pela Emenda Constitucional n° 19/1998.

4. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme apontado na Parecer 202/2017/SNAS/DEFNAS/CGPC/CAPC-TV (peça 15, p. 2) de 27/6/2017, foi a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos Programa de Atenção Integral à Família-PAIF/2004, em função da omissão no dever de prestar contas.

5. Não consta dos autos a notificação ao responsável da reprovação da prestação de contas. Porém, o responsável foi notificado na data de 22/9/2014 das irregularidades apontadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social, conforme manifestação nos autos, com pedido de prorrogação de prazo para responder ao ofício em questão (peça 6), por meio do Ofício 4169/CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS de 19/8/2014 (peça 5).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61045032.

6. A notificação do Sr. Nilton da Silva Lima Filho ocorreu em 3/5/2017, por meio do Ofício 1146/2017/MDSA/SNAS/DEFANS/CGPC-TV (peça 13) de 6/4/2017, conforme edital 89/2017 (Peça 14).

7. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a Tomada de Contas Especial. No Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 24) conclui-se que o prejuízo importaria no valor total dos recursos repassados, R$ 54.000,00, imputando-se a responsabilidade ao Sr. Pedro Lopes Aragão, ex-prefeito municipal de Anajatuba/MA (Gestão 2001/2004), uma vez que a aplicação dos recursos federais repassados foi realizada sob sua gestão. Bem como, do Sr. Nilton da Silva Lima Filho (Gestões 2005/2008 e 2009/2012), como responsável solidário, nos termos da Súmula 230 do TCU.

8. O Relatório de Auditoria 390/2018 da Controladoria Geral da União (peça 25) também chegou às mesmas conclusões. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria (peça 26), o Parecer do Dirigente (peça 27) e o Pronunciamento Ministerial (peça 28), o processo foi remetido a esse Tribunal.

9. Na instrução inicial (peça 30), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação do Sr. Pedro Lopes Aragão (CPF 074.524.623-00):

Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos ao município de Anajatuba/MA pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no exercício de 2004, na modalidade fundo a fundo, a título de cofinanciamento federal dos Serviços Assistenciais Prestadoras de Serviço, e que tinham por objeto a execução dos Serviços de Programa de Atenção Integral à Família.

Débito (peça 8, p.1-3)

Valor (R$)	Data
9.000,00	7/7/2004
9.000,00	10/8/2004
9.000,00	17/9/2004
9.000,00	18/10/2004
9.000,00	11/11/2004
9.000,00	8/12/2004

Responsável: Sr. Pedro Lopes Aragão (CPF 074.524.623-00), ex-prefeito do município de Anajatuba/MA na gestão de 2001/2004.

Conduta: omitir-se no dever de prestar contas dos valores transferidos à conta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para aplicação no Programa de Atenção Integral à Família, no exercício de 2004, cujo prazo expirou no último dia do mês de fevereiro de 2005.

10. Em cumprimento ao despacho do Relator (peça 33), dispensou-se as audiências ao Sr. Pedro Lopes Aragão e ao Sr. Nilton da Silva Lima Filho, e foi efetuada a citação do responsável. O Sr. Pedro Lopes Aragão foi devidamente citado por meio do Ofício 1030/2018 (peça 35), e apresentou suas alegações de defesa à peça 37, por meio de seus advogados devidamente habilitados.

EXAME TÉCNICO

11. Passa-se a seguir a descrever cada argumento apresentado nas alegações de defesa do responsável seguida de suas respectivas análises:

1. Preliminares

1.1. Prescrição e Decadência (peça 37, p. 2-4)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61045032.

12. O defendente invoca as prescrições previstas no Decreto 20.910/1932; no art. 1º da Lei 9.874/1999 e art. 31 e 57 da Lei 8.443/1992, nas quais seriam de cinco anos da prática do ato, para o Decreto e a primeira lei, e, após o término do exercício de mandato, para a segunda lei. Ainda, apresenta jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1480350/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/04/2016, DJe 12/04/2016), que desconstituiu a decisão do Tribunal de Contas da União, reconhecendo o prazo decadencial de 5 anos.

Análise

13. A prescrição tratada nos autos de TCE, na Egrégia Corte de Contas, não advém das leis apontadas pela defesa, mas da Constituição Federal.

14. Não há razão para acolher os argumentos apresentados, não viabilizando assim o prazo prescricional de cinco anos. Esta matéria já se encontra pacificada, no âmbito deste Tribunal em consonância com o STF no julgamento do Mandado de Segurança 26.210-9/DF, em 4/9/2008 e conforme a Súmula-TCU 282, enunciada: "As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis".

15. Por fim, faz-se ressalva para a necessidade de atenção quanto ao tipo de ilícito apresentado caso a caso, visto que, ilícitos civis e administrativos não se confundem. Nesse sentido, há que ressaltar que este Tribunal, em recentes julgados (Acórdãos 5.928/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Vital do Rêgo e 5.939/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Marcos Bemquerer), tem entendido que a tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis, com prazo prescricional de cinco anos, não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos, que são imprescritíveis.

16. Nessa linha é a jurisprudência pacificada desta Corte de Contas, exemplificada no Acórdão 232/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas.

17. Sobre o prazo decadencial a que alude o art. 1º da Lei 9.784/1999, o entendimento nesta Corte de Contas é de que ele não se aplica aos processos de controle externo, tendo em vista que, no cumprimento de suas atribuições, o TCU não está exercendo autotutela administrativa, mas desempenhando função de controle externo dos atos de gestão da administração, conferida diretamente pela Constituição Federal. Nesse sentido, cabe transcrever o elucidativo excerto da Decisão 1.020/2000:

> 3. Como bem se vê, estaremos a discutir, mais uma vez, a posição conferida constitucionalmente ao Tribunal dentro da estrutura do Estado e a natureza jurídica de suas decisões, sem o que não será fidedigna a solução que apontar para a aplicabilidade, de maneira primária ou subsidiária, ou para a inaplicabilidade da processualística administrativa nos julgados que daqui defluem.
>
> 4. Nessa esteira, é a própria Lei 9.784/99 que nos dá a primeira e decisiva orientação, ao dispor, já no § 1º de seu artigo 1º, que deverá ser observada por todos aqueles que exercem função administrativa, em quaisquer dos poderes da União. Daí que quando a lei emprega o termo 'Administração', a exemplo do que ocorre no artigo 54, que mais nos interessa, empresta-lhe um significado funcional, para corresponder a quem, precipuamente ou não, exerce função administrativa, por distinção daqueles que desempenham as demais funções estatais, legislativa e judiciária. (...)
>
> 9. Enfim, as coisas começam a tornar-se harmônicas, ao se perceber que o dispositivo questionado da Lei nº 9.784/99, conquanto de reconhecida valia, do ponto de vista formal nada mais é do que um freio ao pleno exercício da autotutela administrativa, a qual, evidentemente, só está ao alcance de quem expediu o ato inquinado, ou seja, a Administração. Basta, por similaridade, ver quem são os destinatários da Súmula nº 473 do STF. De outra parte, este Tribunal, quando afirma a ilegalidade de um ato, em estrito cumprimento de suas atribuições constitucionais, não está praticando autotutela,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61045032.

porque aí inexiste desempenho de função administrativa, mas sim controle da atividade alheia. (...)

18. Por todo o exposto, restam inaplicáveis, de forma obrigatória, os preceitos da Lei 9.784/1999 aos processos da competência constitucional deste Tribunal de Contas, conforme Acórdão 44/2019-Plenário, rel. Bruno Dantas.

19. Desse modo, não há como acolher as alegações de defesa do responsável.

1.2. Iliquidez das Contas e arquivamento (peça 37, p. 4-8)

20. Alega que o longo decurso de tempo entre o repasse dos recursos e a instauração desta TCE conduziria à iliquidabilidade de suas contas, por ferir o direito ao contraditório e à ampla defesa, amparados no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal.

Análise

21. No que se refere ao argumento ofertado pelo responsável sobre o longo decurso de tempo entre o repasse dos recursos e a instauração desta TCE conduziria à iliquidabilidade de suas contas, não há como acatá-lo.

22. Isso porque desde a notificação do ente concedente em 22/9/2014 das irregularidades apontadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social, conforme manifestação nos autos, com pedido de prorrogação de prazo para responder ao ofício em questão (peça 6), por meio do Ofício 4169/CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS de 19/8/2014 (peça 5), cobrando a apresentação da prestação de contas, o responsável já sabia da sua situação de mora em relação ao presente convênio e também acerca da necessidade de prestar contas dos recursos que lhe foram confiados. Não poderia ele, nesta oportunidade, beneficiar-se de sua própria atuação omissiva e negligente.

23. Ressalte-se que a situação em exame se distingue substancialmente daquelas em que o TCU vem considerando iliquidáveis as contas, visto que o entendimento desta Corte é o de que fica prejudicado o exercício da ampla defesa e do contraditório, mormente naqueles casos em que o ex-gestor somente vem a ser comunicado de eventuais falhas na prestação de contas muitos anos após o fato gerador, sem que antes da instauração da TCE tenha ele sido comunicado sobre essas ocorrências, por culpa do órgão/ente repassador.

24. No caso em tela, o ex-gestor está sendo imputado pela omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos à conta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para aplicação no Programa de Atenção Integral à Família, no exercício de 2004, cujo prazo para a apresentação da prestação de contas expirou no último dia do mês de fevereiro de 2005, conforme Portaria MDS 78/2004, art. 6º c/c IN/STN 1/1997, art. 28, § 5º.

25. Observa-se que, em algumas deliberações, o Tribunal tem entendido que se o responsável se omitiu no dever de prestar contas, não pode se beneficiar do reconhecimento do prejuízo ao contraditório (v. Acórdãos 1.509/2015 – TCU – 1ª Câmara)

26. Embora coubesse ao seu sucessor do dever de apresentar a prestação de contas, cabia ao defendente deixar aprontada a documentação para tanto. O ex-gestor deveria ter feito essa ação na época e não pode invocar a passagem do tempo para se eximir de obrigação que deveria ter sido feita e não a fez.

27. Nesse contexto, a jurisprudência desta Corte é de que somente o longo decurso de tempo entre a data da transferência dos recursos e a instauração da tomada de contas especial não é suficiente para o trancamento das contas, a qual só ocorrerá após a verificação de que o lapso temporal tenha prejudicado efetivamente o exercício, pelo responsável, do direito à ampla defesa e ao contraditório (Acórdãos 2.024/2016-TCU-2ª Câmara, 5.539/2015-TCU-1ª Câmara, 2.255/2015-TCU-1ª Câmara, 6.239/2014-TCU-2ª Câmara, 7.095/2014-TCU-2ª Câmara, 4.709/2014-TCU-1ª Câmara, 4.580/2014-TCU-1ª Câmara).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61045032.

28. Essa linha de entendimento resguarda o reconhecimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, conforme enunciado da Súmula de jurisprudência 282 deste Tribunal, exarada em consonância com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no bojo do Mandado de Segurança 26.210/DF, DOU de 10/10/2008.

29. Assim, ante a ausência de provas aptas a demonstrar o prejuízo à ampla defesa, aliada à ausência de alegações quanto ao mérito, a irregularidade presente nestes autos constitui motivo suficiente para proposta de julgamento destas contas pela irregularidade, com a consequente imputação de débito.

30. As alegações de defesa apesentadas, assim, não elidem as irregularidades apontadas.

31. Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016-Plenário, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de 10 anos, contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável. No caso em exame, ocorreu a prescrição, uma vez que a liberação dos recursos ocorreu até a data de 8/12/2004 e o ato que ordenou a citação ocorreu em 23/7/2018.

32. Não havendo nos autos elementos que possam atestar a boa-fé do responsável, devem ser rejeitadas as alegações de defesa do Sr. Pedro Lopes Aragão (CPF 074.524.623-00), devendo as contas serem julgadas irregulares, condenando-o ao débito apurado.

CONCLUSÃO

33. Em face da análise promovida, não foi possível sanear as irregularidades atribuída ao responsável, tampouco elidir o débito a ele imputado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé do responsável ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno do TCU, procedendo-se à condenação em débito do Sr. Pedro Lopes Aragão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) rejeitar as alegações de defesa do Sr. Pedro Lopes Aragão (CPF 074.524.623-00);

b) julgar **irregulares**, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "a" e "c", da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I; 209, inciso I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas do Sr. Pedro Lopes Aragão (CPF 074.524.623-00), condenando-o ao pagamento das importâncias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculadas a partir das datas discriminadas até a data do efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da citada lei;

Débito (peça 8, p.1-3)

Valor (R$)	Data
9.000,00	7/7/2004
9.000,00	10/8/2004
9.000,00	17/9/2004
9.000,00	18/10/2004
9.000,00	11/11/2004

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61045032.

9.000,00	8/12/2004

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

d) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

e) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem ao Procuradoria da República no Estado do Maranhão, 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 cabíveis;

f) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao responsável, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

Secex-TCE/D4, em 22 de fevereiro de 2018.

(Assinado eletronicamente)
Jerônimo Dias Coêlho Júnior
AUFC – Mat. 5091-1

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61045032.

Anexo
Matriz de Responsabilização

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, em face da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos ao município de Anajatuba/MA pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no exercício de 2004, na modalidade fundo a fundo, a título de cofinanciamento federal dos Serviços Assistenciais Prestadoras de Serviço, e que tinham por objeto a execução dos Serviços de Programa de Atenção Integral à Família.	Pedro Lopes Aragão Ex-prefeito municipal de Anajatuba/MA; (CPF 074.524.623-00)	De 1/1/2001 a 31/12/2004	Omitir-se no dever de prestar contas dos valores transferidos à conta do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para aplicação no Programa de Atenção Integral à Família, no exercício de 2004, cujo prazo expirou no último dia do mês de fevereiro de 2005.	A não apresentação da documentação solicitada nas notificações, resultou a falta de comprovação dos gastos realizados, causando dano ao erário no valor original de R$ 56.000,00.	Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade. É razoável supor que o responsável tinha consciência da ilicitude de sua conduta. Era exigível conduta diversa da praticada. Não foi possível atestar a boa-fé do responsável.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61045032.