

GRUPO II – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 001.031/2022-8.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade Jurisdicionada: Município de Cidade Ocidental-GO.

Responsáveis: Alex José Batista (845.989.301-44); Município de Cidade Ocidental-GO (36.862.621/0001-21).

Representação legal: Felicíssimo José de Sena (2.652/OAB-GO), representando o Município de Cidade Ocidental-GO.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DAS DESPESAS. APLICAÇÃO EM FINALIDADE DIVERSA DA PACTUADA, SEM AUTORIZAÇÃO DO CONCEDENTE. CITAÇÃO E AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DO MUNICÍPIO. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. REVELIA DO GESTOR. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, a instrução de mérito elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial – AudTCE (peça 101), ratificada de forma unânime pela instância diretiva da unidade (peças 102/103):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (extinto), em desfavor de Alex José Batista, em razão de não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, na modalidade fundo a fundo, ao município de Cidade Ocidental – GO, no exercício de 2012, para a execução dos serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social Especial - PSE.*

HISTÓRICO

2. *Em 22/7/2021, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016, e DN/TCU 155/2016, a Secretária Nacional de Assistência Social autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 72). O processo foi registrado no sistema e-TCE com o número 3040/2021.*

3. *A Controladoria Geral da União realizou fiscalização no município no âmbito da 37ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, conforme Relatório de Fiscalização 37012, de 8/10/2012 (peça 5).*

4. *O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação das seguintes irregularidades:*

Ausência dos documentos comprobatórios da despesa de programa do FNAS.

Pagamento indevido de tarifas bancárias, no âmbito do PSB/PSE.

Aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador, em benefício do ente federado.

5. *O responsável arrolado na fase interna foi devidamente comunicado e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir as irregularidades e da não devolução dos recursos, instaurou-*

se a tomada de contas especial.

6. No relatório (peça 80), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 122.537,11, imputando-se a responsabilidade a Alex José Batista, Prefeito, no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, na condição de gestor dos recursos.

7. Em 30/12/2021, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 83), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 84 e 85).

8. Em 28/1/2022, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 86).

9. Na instrução inicial (peça 90), analisando-se os documentos nos autos, concluiu-se pela necessidade de realização de citação e audiência para as seguintes irregularidades:

9.1. **Irregularidade 1:** ausência dos documentos comprobatórios da despesa de programa do FNAS.

9.1.1. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 59, 68, 69, 71 e 78.

9.1.2. Normas infringidas: Art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988; art. 93, do Decreto-lei 200; e arts. 9º, 10, § 2º, Portaria nº 625, de 10 de agosto de 2010.

9.2. Débitos relacionados ao responsável Alex José Batista:

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
14/3/2012	7.317,73
9/4/2012	1.335,00
4/6/2012	7.005,58
6/8/2012	2.003,00
30/11/2012	5.938,04
14/3/2012	630,00
18/6/2012	720,00
11/7/2012	630,00
16/7/2012	4.370,95
6/8/2012	4.071,20
9/10/2012	3.430,00
9/10/2012	4.218,00
30/11/2012	3.504,50
18/5/2012	4.012,20
15/2/2012	1.980,00
11/7/2012	1.335,00

9.2.1. Cofre credor: Fundo Nacional de Assistência Social.

9.2.2. **Responsável:** Alex José Batista.

9.2.2.1. **Conduta:** deixar de apresentar documentos comprobatórios das despesas realizadas com recursos repassados para a execução de programa do FNAS.

9.2.2.2. Nexó de causalidade: A não comprovação das despesas realizadas impediu a comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados pelo FNAS, na modalidade fundo a fundo, resultando em presunção de dano ao erário.

9.2.2.3. Culpabilidade: 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, qual seja, apresentar a documentação comprobatória das despesas realizadas necessária à comprovação da regular aplicação dos recursos federais repassados, conforme estabelecido nas normas aplicáveis.

10. *Encaminhamento: citação.*

10.1. **Irregularidade 2:** *aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador, em benefício do ente federado.*

10.1.1. *Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 59, 68, 69, 71 e 78.*

10.1.2. *Normas infringidas: art 37, caput, c/c o art. 70, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93 do Decreto-lei 200/1967, art. 66, do Decreto 93.872/1986; arts. 1º e 4º da Portaria MDS 442, de 26/8/2005; art. 7º da Portaria MDS 625/2010, art. 36 da Portaria MDS 171/2009.*

10.2. *Débitos relacionados ao responsável município de Cidade Ocidental - GO:*

Data de ocorrência	Valor histórico (R\$)
12/1/2012	497,78
12/1/2012	579,47
14/2/2012	1.335,00
14/2/2012	1.335,00
14/2/2012	609,02
13/3/2012	1.335,00
16/3/2012	670,00
13/3/2012	1.335,00
12/4/2012	1.335,00
12/4/2012	609,02
12/4/2012	670,00
15/5/2012	609,02
21/5/2012	170,00
15/5/2012	1.335,00
15/5/2012	1.335,00
15/5/2012	1.335,00
15/5/2012	670,00
11/6/2012	670,00
12/6/2012	1.335,00
12/6/2012	1.335,00
12/6/2012	609,02
11/7/2012	609,02
10/7/2012	1.335,00
10/7/2012	1.335,00
10/7/2012	670,00
13/8/2012	1.335,00
12/6/2012	1.335,00
13/8/2012	670,00
13/8/2012	1.335,00
13/8/2012	1.335,00

15/8/2012	609,02
11/9/2012	1.335,00
14/9/2012	609,02
11/9/2012	670,00
11/9/2012	1.335,00
14/9/2012	1.335,00
14/9/2012	1.335,00
18/10/2012	1.335,00
16/10/2012	1.335,00
16/10/2012	1.335,00
16/10/2012	670,00
16/10/2012	1.335,00
13/11/2012	1.335,00
13/11/2012	1.335,00
20/11/2012	609,02
13/11/2012	670,00
14/12/2012	670,00
19/10/2012	1.513,00
20/3/2012	20.440,00

10.2.1. *Cofre credor: Fundo Nacional de Assistência Social.*

10.2.2. **Responsável:** *Município de Cidade Ocidental - GO.*

10.2.2.1. **Conduta:** *beneficiar-se indevidamente de recursos federais repassados para realização de ações específicas, pelo FNAS, na modalidade fundo a fundo, cuja finalidade foi desvirtuada em prol do ente federado.*

10.2.2.2. *Nexo de causalidade: o benefício indevido dos recursos federais resultou no desvio de finalidade na aplicação dos recursos do instrumento e, conseqüentemente, em presunção de dano ao erário.*

10.2.2.3. *Culpabilidade: não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade; é razoável supor que o administrador responsável pela pessoa jurídica tinha consciência da ilicitude de sua conduta; era exigível conduta diversa da praticada, qual seja, utilizar por meio dos seus gestores os recursos financeiros disponíveis na finalidade específica para a qual foram destinados.*

11. *Encaminhamento: citação.*

11.1. **Irregularidade 3:** *aplicação de recursos federais em finalidade diversa daquela previamente pactuada, sem autorização prévia do órgão repassador.*

11.1.1. *Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 59, 69, 71 e 78.*

11.1.2. *Normas infringidas: art 37, caput, c/c o art. 70, da Constituição da República Federativa do Brasil, art. 93 do Decreto-lei 200/1967, art. 66, do Decreto 93.872/1986; arts. 1º e 4º da Portaria MDS 442, de 26/8/2005; art. 7º da Portaria MDS 625/2010, art. 36 da Portaria MDS 171/2009.*

11.1.3. **Responsável:** *Alex José Batista.*

11.1.3.1. **Conduta:** *aplicar recursos federais transferidos em finalidade diversa daquela previamente pactuada no âmbito do instrumento em questão, sem autorização prévia do órgão repassador.*

11.1.3.2. *Nexo de causalidade: a conduta descrita permitiu a realização de despesas incompatíveis com a finalidade pactuada no plano de trabalho do instrumento em questão, o que*

acarreta para o gestor julgamento das contas pela irregularidade e aplicação de multa.

11.1.3.3. *Culpabilidade: 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, qual seja, aplicar os recursos que lhe foram confiados por intermédio do instrumento em questão exclusivamente nas ações previstas no objeto pactuado.*

12. *Encaminhamento: audiência.*

13. *Apesar de o tomador de contas não haver incluído Prefeitura Municipal de Cidade Ocidental - GO como responsável neste processo, após análise realizada sobre a documentação acostada aos autos, conclui-se que sua responsabilidade deve ser incluída, uma vez que há evidências de que tenha tido participação nas irregularidades aqui verificadas.*

14. *Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (peça 92), foram efetuadas citações e audiência dos responsáveis, nos moldes adiante:*

a) Alex José Batista - promovida a citação e audiência do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 56789/2022 – Seproc (peça 94)

Data da Expedição: 4/11/2022

Data da Ciência: 8/11/2022 (peça 96)

Nome Recebedor: Mizael Monteiro

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados no sistema da Receita Federal, custodiada pelo TCU (peça 93).

Fim do prazo para a defesa: 23/11/2022

b) Prefeitura Municipal de Cidade Ocidental - GO - promovida a citação do responsável, conforme delineado adiante:

Comunicação: Ofício 56790/2022 – Seproc (peça 95)

Data da Expedição: 4/11/2022

Data da Ciência: 10/11/2022 (peça 97)

Nome Recebedor: Jullyene Jonnuzz

Observação: Ofício enviado para o endereço do responsável, conforme pesquisa na base de dados nos sistemas corporativos do TCU, custodiada pelo TCU.

Fim do prazo para a defesa: 25/11/2022

15. *Conforme Despacho de Conclusão das Comunicações Processuais (peça 100), as providências inerentes às comunicações processuais foram concluídas.*

16. *Transcorrido o prazo regimental, o município de Cidade Ocidental – GO apresentou, por intermédio de advogado (procuração, peça 98, p. 18), alegações de defesa, vistas à peça 99. O responsável Alex José Batista permaneceu silente, devendo ser considerado revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS DE PROCEDIBILIDADE DA IN/TCU 71/2012

Avaliação da ocorrência de prescrição

17. *Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal - STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que 'prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento' nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma:*

18. *Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:*

Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

19. *No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:*

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causa que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.

20. *Já a prescrição intercorrente é regulada no art. 8º:*

Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.

21. *No caso concreto, o termo inicial da contagem do prazo da prescrição principal ocorreu em **29/11/2013** (peça 4), data em que a prestação de contas foi apresentada. O termo inicial da contagem da prescrição intercorrente ocorreu em **10/11/2016** (peça 8), data do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, descrito no subitem 22.1, alínea 'a' abaixo, conforme fixado no Acórdão 534/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Benjamim Zymler.*

22. *Verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição principal, ocorridos tanto na fase interna, quanto na fase externa desta TCE:*

22.1 *fase interna:*

a) *Nota Técnica 2063/2016-CPCRFF/CGP/DEFNAS, de **10/11/2016** (peça 8), que analisa a execução financeira dos recursos cofinanciados pelo governo federal, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;*

b) *Notificação do responsável, por intermédio do Edital 191/2017, publicado no DOU 235, em **8/12/2017** (peça 31);*

c) *Nota Técnica 134/2018-CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, de **12/4/2018** (peça 37), que analisa a prestação de contas;*

d) *Nota Técnica 1395/2020-CGPC/DEFNAS/SGFT/MCID, de **22/5/2020** (peça 59), que trata da análise complementar 1100/2019;*

e) *Relatório de TCE nº 87/2021, de **13/12/2021** (peça 80);*

22.2 *fase externa:*

a) *Data de autuação da tomada de contas especial pela Secex-TCE: **28/1/2022**;*

b) Instrução inicial, de 20/10/2022 (peça 90), que propôs a adoção de medidas preliminares;

c) Pronunciamento da UT, de 24/10/2022 (peça 92), que autorizou a realização da citação e da audiência.

23. **Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU n. 344/2022, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu, nos autos, a prescrição da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.**

24. Levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição intercorrente, relacionados no item anterior, conclui-se que (não) houve o transcurso do prazo de 3 (três) anos entre cada evento processual e o seguinte, e consequentemente, não ocorreu a prescrição intercorrente.

Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa

25. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu em 29/11/2013, e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente conforme segue:

25.1. Alex José Batista, por meio do edital acostado à peça 31, publicado em 8/12/2017.

25.2. Prefeitura Municipal de Cidade Ocidental - GO, excepcionalmente, não houve notificação. Não obstante, não transcorreu o referido prazo.

Valor de Constituição da TCE

26. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 1/1/2017 é de R\$ 167.306,41, portanto superior ao limite mínimo de R\$ 100.000,00, na forma estabelecida nos arts. 6º, inciso I, e 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016.

OUTROS PROCESSOS/DÉBITOS NOS SISTEMAS DO TCU COM OS MESMOS RESPONSÁVEIS

27. Informa-se que foram encontrados processos no Tribunal com os mesmos responsáveis:

Responsável	Processo
Alex José Batista	003.249/2015-8 [TCE, aberto, 'TCE - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL REFERENTE AO CONVÊNIO Nº 740531/2010 CELEBRADO ENTRE O ME E O MUNICÍPIO DE CIDADE OCIDENTAL - GO']
	027.137/2019-8 [TCE, aberto, 'TCE instaurada pelo(a) Secretaria Especial do Desenvolvimento Social em razão de Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, função ASSISTENCIA SOCIAL, para atendimento à/ao PSB/PSE-2011 (nº da TCE no sistema: 573/2018)']
Prefeitura Municipal de Cidade Ocidental - GO	003.249/2015-8 [TCE, aberto, 'TCE - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL REFERENTE AO CONVÊNIO Nº 740531/2010 CELEBRADO ENTRE O ME E O MUNICÍPIO DE CIDADE OCIDENTAL - GO']

28. A tomada de contas especial está, assim, devidamente constituída e em condição de ser instruída.

EXAME TÉCNICO

29. O município de apresentou alegações de defesa, por intermédio de advogado legalmente constituído (procuração, peça 98), as quais se encontram na peça 99, que passam a ser analisadas em seguida:

30. **Argumento 1:** ausência de irregularidade por parte do município de Cidade Ocidental

(peça 99, p. 3-6)

30.1 A defesa nega a existência de desvio de finalidade na aplicação do recurso, sob o argumento de que o cofinanciamento federal se destina à execução dos serviços de Proteção Social Básica – PSB e Proteção Social Especial – PSE, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no exercício de 2012, e as despesas foram realizadas de acordo com o Plano de Ação/Trabalho aprovado, conforme documento constante da peça 2, e que o Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS se trata de unidade pública de assistência social, que presta serviços de atendimento às pessoas que vivenciam situações de violação de direitos ou de violências, conforme se extrai da definição extraída do portal eletrônico do governo federal, qual seja:

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social é uma unidade pública da Assistência Social que atende pessoas que vivenciam situações de violações de direitos ou de violências. Uma pessoa será atendida no CREAS, entre outras situações, por sofrer algum tipo de assédio, de discriminação, de abuso, de violência ou por demandar cuidados específicos em razão da idade ou deficiência.

30.2 Na sequência, assinala que, como pode ser visto, as finalidades e serviços do CREAS são compatíveis com o Plano de Ação/Trabalho aprovado, o qual estabelece que o cofinanciamento também será destinado aos serviços ofertados pelo CREAS, que consistem em atendimento às famílias e indivíduos de baixa renda, em situação de risco por violação de direitos. Assim, o entendimento firmando na instrução técnica, de que os recursos foram utilizados com desvio de finalidade está equivocado, uma vez que, conforme consta dos autos, os recursos foram utilizados para locação de imóvel, aquisição de materiais e contratação de profissionais que, embora destinados aos CREAS, foram revertidas para a efetiva execução dos serviços de ação continuada previamente estabelecidos no plano de trabalho. Portanto, na finalidade previamente pactuada, em benefício da população do município de Cidade Ocidental – GO, especialmente os de baixa renda, em situação de vulnerabilidade.

31. **Análise do argumento 1:** argumentos improcedentes.

31.1 A organização da Assistência Social é disciplinada pela Lei 8.742/1993 (LOAS), e regulamentada por portarias e resoluções editadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e Conselho Nacional de Social - CNAS, as quais orientam a forma de execução dos recursos e de prestação de contas.

31.2 De acordo com o art. 6º-A da LOAS, a assistência social é organizada por tipos de proteção: a Proteção Social - PSB e a Proteção Social Especial - PSE. A primeira compreende:

Conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários

31.3 A segunda compreende:

Conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

31.4 Observa-se das definições acima transcritas que a proteção social básica atua na prevenção, ou seja, os serviços ofertados e aquisições tem por objetivo evitar maiores danos e risco social à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos), ou fragilização de vínculos afetivo – relacionais ou de pertencimento social, enquanto a proteção social especial atua na tentativa de reverter a situação já concretizada, ou seja, visa prover atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua e de trabalho infantil (risco ou violação de direitos).

31.5 Os serviços socioassistenciais de proteção social básica são prestados pelos Centros de Referências de Assistência Social – CRAS e os de proteção social especial pelos Centros de

*Referências Especializados de Assistência Social – CREAS (art. 6º-C). De acordo com o § 2º, do art. 57, da Resolução CNAS 33/2012, os recursos transferidos pelo FNAS, na modalidade fundo a fundo, no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, serão efetuados em Blocos de Financiamento, considerando a especificidade de seus componentes. Já o **caput** do referido artigo dispõe que os recursos referentes a cada Bloco de Financiamento somente devem ser aplicados nas ações e serviços a eles relacionados. Por fim, o § 3º do mencionado artigo estabelece que os Blocos de Financiamento poderão ser desdobrados para facilitar a identificação dos serviços socioassistenciais para os quais se destinavam originalmente.*

31.6 No mesmo sentido, o art. 59 estabelece que:

*Art. 59. Os recursos dos Blocos de Financiamentos dos serviços socioassistenciais tipificados **nacionalmente** devem ser aplicados no **mesmo nível de proteção social, básica ou especial**, desde que componham a rede socioassistencial e que a matéria seja deliberada pelo respectivo conselho de assistência social. (destaque não consta do original).*

31.7 A tipificação nacional dos serviços socioassistenciais foi disciplinada pela Resolução CNAS 109/2009, os quais foram organizados por níveis de complexidade do SUAS, em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, conforme abaixo:

I – Serviços de Proteção Social Básica:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF;
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

II – Serviços de Proteção Social Especial da Média Complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI
- b) Serviço de Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida – LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade – PSC;
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (s) e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III – Serviços de Proteção Social Especial da Alta Complexidade:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:
 - abrigo institucional;
 - Casa-Lar;
 - Casa de Passagem;
 - Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades e de Emergências.

31.8 O anexo à resolução acima detalha cada serviço de proteção, onde consta a descrição, os usuários, os objetivos, provisões (ambiente físico, recursos materiais e humanos), aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade que presta os serviços, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede e impacto social esperado.

31.9 Observa-se que tanto os serviços de proteção social básica quanto os serviços de proteção social especial são partes de um todo, que é a assistência social. Por este prisma, a utilização de recursos de um piso em outro não configuraria desvio de finalidade, porquanto, ao cabo final, tudo estaria dentro assistência social. Por outro lado, não faria sentido o desdobramento dos recursos em blocos de financiamento e em pisos sociais, e o gestor dos recursos poderia utilizar da forma que lhe conviesse, desde que dentro função assistência social.

31.10 Importante registrar que, apesar de a Resolução CNAS 33/2012 datar de 12/12/2012, os seus comandos vieram apenas consolidar as normas precedentes que tratam especificamente de cada bloco de financiamento e de cada piso, como será visto mais à frente, bem como ratificar os procedimentos relativos à forma de transferência e execução dos recursos, os quais são feitos

mediante transferências bancárias específicas para cada piso, e a prestação de contas com a identificação dos pisos/programas projetos a que se referem, tanto é assim, que a Portaria MDS 625/2010 estabelece que o saldo financeiro de recursos no final de cada ano pode ser reprogramado, se o serviço socioassistencial for prestado sem descontinuidade, caso contrário, deve ser devolvido (art. 11), significando que o recurso de um piso não deve ser utilizado em outro.

31.11 Os comandos das normas que disciplinam os repasses fundo a fundo, no âmbito do SUAS, incluindo a Resolução CNAS 130/2005, revogada pela Resolução CNAS 33/2012 mencionada acima, deixam patente, pelo contexto geral, que cada recurso tem finalidade específica e visa atingir aspecto específico da política de assistência social.

31.12 Conforme já sinalizado acima, cada bloco de financiamento de proteção social básica e proteção social especial é regulado por portaria específica. O primeiro, pela Portaria MDS 442/2005, que estabelece, no art. 1º, que a Proteção Social Básica compreende:

I – O Piso Básico Fixo;

II – O Piso Básico de Transição;

III – O Piso Básico Variável.

31.13 Já a Proteção Social Especial é regulada pela Portaria MDS 440/2005, que dispõe no art. 1º, ela que compreende:

I – Piso de transição da média complexidade;

II – Piso fixo da média complexidade;

III – Piso da alta complexidade II;

IV – Piso da alta complexidade II

31.14 A par deste catálogo de normas sobre a temática aqui abordada, pode-se afirmar que inexistem elementos de direito que possam sustentar a tese de utilizar recursos de um bloco de financiamento ou outro bloco não configura desvio de finalidade. E esta ilação não diz respeito apenas de interpretação no âmbito deste Tribunal, o próprio órgão repassador demonstra esta concepção ao identificar gastos realizados de forma irregular nas Notas Técnicas 1395/2020/CGPC/DEFNAS/SGFT/SE/MCID (peça 59), e 680/2021/CGPC/DEFNAS/SGFT/MCID (peça 69), bem como nas notas técnicas de peças 71 e 78.

31.15 Como se pode verificar na instrução de peça 90, a maioria dos gastos apontados como irregulares dizem respeito à utilização de recursos do Piso Básico Fixo, que integra a Proteção Social Básica, em gastos com itens que deveriam ser custeados com recursos do bloco inerente à Proteção Social Especial, que são os pagamentos de aluguel de imóvel para funcionamento do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, e profissionais que atuavam no referido centro.

31.16 Entende-se que com relação aos recursos sob exame não se pode dispensar o mesmo tratamento dado aos convênios e contratos de repasses, em que desvio de finalidade somente seria configurado se o recurso, por exemplo, fosse repassado para a execução de ações e serviços de saúde e fossem utilizados na função educação, tendo em vista que são disciplinados por normas específicas, e a utilização dos recursos de um bloco de financiamento em outro desvirtua a finalidade para o qual foi destinado. Se não fosse assim, conforme já consignado acima, dificilmente restaria caracterizado o desvio, e o gestor ficaria livre para utilizar os recursos da forma como bem lhe conviesse, sem respeitar o objetivo de cada serviço de proteção.

31.17 Conforme a própria definição de proteção social básica e proteção social especial trazida pela LOAS, uma visa prevenir situações de vulnerabilidade e riscos sociais, enquanto a outra, contribuir para a reconstrução dos vínculos familiares e comunitários e a defesa de direito, ou seja, cada uma visa combater situações distintas, embora possam ser consideradas complementares.

32. Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual o responsável está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados.

*33. **Argumento 2: ausência de responsabilidade do município Cidade Ocidental – GO** (peça*

99, p. 6-12)

33.1 *A defesa argumenta que o município de Cidade Ocidental não pode ser responsabilizado pelas despesas realizadas supostamente com desvio de finalidade, tendo em vista que os gastos ocorreram na gestão de Alex José Batista, ao longo do exercício de 2012, sendo ele o responsável pela gestão e execução dos recursos repassados pelo FNAS.*

33.2 *Na sequência, destaca a boa-fé do município ao apresentar a documentação comprobatória da despesa realizada no exercício em questão, como comprovam as peças 23 e 24. Acrescenta que não houve desfalque ou desvio de recursos, circunstância que justificaria a continuidade da tomada de contas especial, bem como inexistiu atitude deliberada da atual gestão do município em dilapidar os recursos destinados à execução dos serviços socioassistenciais de PSB e PSE.*

33.3 *Sustenta que os fatos ensejadores da instauração da tomada de contas especial, que ocorreram em outras gestões, não podem ser atribuídos à atual, sob risco de afronta ao disposto no art. 5º, inciso XLV, que se aplica a qualquer ilícito, inclusive a sanções de natureza administrativa. Para corroborar suas afirmações, suscitando tese defendida pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, na obra ‘O processo de contas no TCU: o caso de gestor falecido, Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.30, n. 81, p. 17-27, jul/set., 1999’, cujo excerto extraído segue abaixo:*

[...] Na dimensão sancionatória, diferentemente da política, o processo dirige-se direta e imediatamente ao gestor. Somente o administrador deve sofrer as consequências punitivas, em face da reconhecida má gestão. Isto porque a aplicação da pena não pode passar a pessoa do condenado, conforme dispõe o art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal.

33.4 *Em reforço ao argumento de que a responsabilidade deve recair sobre o gestor dos recursos à época dos fatos, Alex José Batista, assinala que no próprio plano de trabalho (peça 2), ele figura como responsável, bem como as notas técnicas emitidas pelo órgão instaurador concluíram pela responsabilização exclusiva do referido gestor, sem qualquer participação do defendente (Nota Técnica 680/2021, Nota Técnica 10796/2021 e Relatório de TCE). Deste modo, assinala que não merece prosperar a proposta desta Secretaria, no sentido de recolher o valor de R\$ 124.401,02, em favor do FNAS, pelas supostas irregularidades.*

33.5 *Ainda segundo a defesa, persistir na determinação de recolhimento de valores apurados em função de atos praticados pelo ex-gestor viola o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, os quais a própria Administração Pública deve se pautar. Para reforçar esta tese, transcreve excerto do posicionamento do Procurador Geral do MP/TCU Lucas Rocha Furtado, no processo que resultou no Acórdão 304/2001-TCU (v. peça 99, p. 11), no qual privilegiou a razoabilidade, mesmo que a conduta dos responsáveis não se tenha ajustado à literalidade da lei, por entender que o fato não poderia macular as contas.*

33.6 *Conclui afirmando que o único responsável pelos fatos suscitados é o ex-gestor dos recursos, Alex José Batista, como comprovam os autos.*

34. **Análise do argumento 2: argumentos improcedentes**

34.1 *Os argumentos ora transcritos estão desprovidos de fundamentos fáticos e jurídicos. Em primeiro lugar, o município não está sendo penalizado, porquanto não foi proposta nenhuma sanção ao referido ente federado. A sua citação foi realizada com fundamento na DN/TCU 57/2004, que trata da responsabilização solidária do agente público com o município beneficiado indevidamente com a aplicação irregular dos recursos (arts. 1º ao 3º) e na jurisprudência do TCU, cujo entendimento dominante é no sentido de que nos casos em que há indícios de que o ente federado tenha se beneficiado com a utilização dos recursos com desvio de finalidade, deve ser realizada a audiência do gestor faltoso, pela irregularidade, e citado o município para apresentar defesa ou recolher a importância devida (Acórdãos 6590/2020-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer, 5719/2020-Segunda Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes, 8851/2019- Primeira Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).*

34.1 *Em segundo lugar, a responsabilização do município não deriva de desfalque de recursos*

ou má-fé do ente municipal, tendo em vista, inclusive, que as pessoas jurídicas de direito público gozam da presunção de boa-fé, consoante jurisprudência desta Corte e Contas (Acórdãos 2161/2010-Primeira Câmara, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, 7241/2016-Primeira Câmara, Ministro-Substituto Augusto Sherman, 5141/2021-Segunda Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas) e, ainda, em face de no âmbito deste Tribunal, o dever de reparar o dano independe da existência de dolo ou má-fé (Acórdãos 869/2020-Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, 1468/2016-Segunda Câmara, Relator Ministro Substituto André de Carvalho).

34.2 *Ademais, prevalece no âmbito do Tribunal, o princípio da independência das instâncias (Acórdãos 3125/2013-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, 4208/2014-Primeira Câmara, Relator Ministro Benjamim Zymler e 2850/2019-Primeira Câmara, Relator Ministro Vital do Rego), em que os posicionamentos resultantes das análises aqui promovidas não se restringem ao posicionamento dos órgãos repassadores e tomadores de contas. Portanto, o fato de na fase interna da tomada de contas especial, o município não ter sido incluído no polo passivo deste processo, não impede que o seja na fase externa, se houver fundamento fático e jurídico.*

34.3 *No presente caso, conforme devidamente caracterizado na instrução de peça 90, e na análise de defesa procedida no tópico anterior, verificou-se a realização de despesas com desvio de finalidade. Portanto, o caso sob exame se enquadra nos dispositivos da DN/TCU 57/2004, assim como na jurisprudência deste Tribunal citada acima. Deste modo, descabido suscitar o comando contido no art. 5º, inciso XLV, da CF/88, bem como a doutrina manifestada na obra do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti transcrita acima.*

34.4 *Pela irregularidade sob análise, o gestor dos recursos foi instado a se manifestar em sede de audiência, para apresentar razões de justificativa, conforme demonstrado na seção ‘Histórico’, evidenciando que o processo não padece de nenhum vício ou ofensa a princípios da Administração Pública, tendo em vista que as medidas adotadas guardam consonância com os preceitos legais e jurisprudenciais suscitados.*

34.5 *Ressalta-se que a citação foi realizada ao município e não à pessoa do Prefeito. Assim, não se trata de responsabilização pessoal da atual gestão, mas da pessoa jurídica de direito público, ou seja, do município de Cidade Ocidental – GO, pelas razões já delineadas. Portanto, o atual Prefeito não responderá pelo débito, tampouco sofrerá qualquer sanção pecuniária.*

35. *Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual o responsável está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados.*

36. ***Argumento 3: ausência de requisitos para a instauração da tomada de contas especial – ausência de dolo e de dano ao erário (peça 99, p. 12-16)***

36.1 *Em síntese, a defesa sustenta que não existem fundamentos para o prosseguimento da tomada de contas especial em razão de não ter restado configurado dano ao erário, dolo ou má-fé do defendente, pelo contrário, os recursos foram utilizados de acordo com plano de trabalho, e mesmo admitindo que houve alguma irregularidade, tratou-se de mera formalidade, que não implica em ressarcimento de valores aos cofres do FNAS.*

36.2 *Neste sentido, considerando que o dano ao erário é requisito fundamental para a instauração da tomada de contas especial, conforme se depreende do disposto no art. 8º, da Lei 8.443/1992, arts. 84 e 148, do Decreto 93.872/1986, e art. 5º, da IN/TCU 71/2012, e que no prejuízo não foi comprovado, requer o afastamento da responsabilidade do município de Cidade Ocidental – GO, ou, caso reste alguma irregularidade, deve ser imputada exclusivamente ao ex-Prefeito, Alex José Batista.*

37. ***Análise do argumento 3: argumentos improcedentes***

37.1 *A responsabilização do município de Cidade Ocidental – GO restou devidamente caracterizada, tendo em vista que foram utilizados recursos do Bloco de Financiamento de Proteção Social Básica em despesas que deveriam ser custeadas com recursos do Bloco de Financiamento de Proteção Social Especial. No caso, os recursos que deveriam promover ações relacionadas à*

prevenção de situações de risco da população em situação de vulnerabilidade social decorrente de pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos, custearam outras ações não enquadradas na finalidade de proteção básica, configurando desvio de finalidade do recurso, tendo em vista que os recursos não atingiram o fim para o qual foram repassados, conforme demonstrado na análise do argumento 1. Portanto, houve prejuízo aos cofres da União, uma vez que o objetivo o qual o cofinanciamento federal intentava alcançar foi frustrado.

37.2 *No que diz à alegada ausência de dolo ou má-fé dispensável contrapor argumentos, tendo em vista que o tema já foi abordado na gestão anterior.*

37.3 *Quanto à responsabilização do gestor dos recursos, Alex José Batista, pela irregularidade sob exame, registre-se que a sua conduta não deixou de ser apurada, conforme já mencionado, e em consonância que o disposto na DN/TCU 57/2004 c/c a jurisprudência já citada acima, foi realizada a sua audiência para apresentar razões de justificativa, medida que não anula o dever do município de ressarcir à União pelo benefício indevido advindo da utilização indevida dos recursos repassados pelo FNAS, no exercício de 2012.*

38. *Da análise procedida acima, verifica-se que os argumentos de defesa não foram suficientes para elidir a irregularidade pela qual o responsável está sendo responsabilizado, de forma que devem ser rejeitados.*

Da revelia do responsável Alex José Batista

Da validade das notificações:

39. *Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. A esse respeito, destacam-se o art. 179, do Regimento Interno do TCU (Resolução 155, de 4/12/2002) e o art. 4º, inciso III, § 1º, da Resolução TCU 170, de 30 de junho de 2004, in verbis:*

(...)

40. *Bem se vê, portanto, que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em ‘mãos próprias’. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca.*

41. *Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:*

São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013-TCU-Segunda Câmara, Relator José Jorge);

É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler);

As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007-TCU-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

42. *A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do ‘AR’ no endereço do destinatário:*

Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.

O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas

intimações.

O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples.

43. No caso vertente, a citação de cada um do responsável Alex José Batista se deu em endereços provenientes de pesquisas de endereços realizadas pelo TCU (vide parágrafos acima), o qual foi recebido no endereço constante do sistema da Receita Federal (peças 93, 94 e 96).

44. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1009/2018-TCU-Plenário, Relator Bruno Dantas; 2369/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler e 2449/2013-TCU-Plenário, Relator Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

45. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'

46. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

47. Os argumentos apresentados na fase interna (peças 22, 23, 32, 33, 47, 58 e 67) **não** elidem as irregularidades apontadas.

48. Apesar de restar configurada a revelia do responsável Alex José Batista, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, a proposta de julgamento das contas, imputação de débito aplicação de multa será postergada para momento posterior, tendo em vista que os municípios gozam de presunção de boa-fé e, neste caso, com fundamento no disposto no art. 12, §§ 1º e 2º, e art. 202, §§ 2º ao 4º, do RI/TCU, deverá ser concedido novo e improrrogável prazo de 15 dias para o recolhimento da importância devida.

CONCLUSÃO

49. Em face da análise promovida na seção 'Exame Técnico', verifica-se que os responsáveis Alex José Batista e Prefeitura Municipal de Cidade Ocidental - GO não lograram comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, instados a se manifestar, o primeiro optou pelo silêncio, configurando a revelia, nos termos do § 3º, do art. 12, da Lei 8.443/1992.

50. Considerando que os municípios gozam de presunção de boa-fé, por se tratar de pessoa jurídica de direito público, cabe propor, com fundamento no disposto no art. 12, §§ 1º e 2º, e art. 202, §§ 2º ao 4º, do RI/TCU, a concessão de novo e improrrogável prazo de 15 dias, ao referido ente federado, para que recolha a importância devida.

51. Em face do exposto no parágrafo anterior, para evitar o descompasso entre o julgamento das contas do município e do agente público, será proposto o julgamento do processo quando do retorno dos autos.

52. Por fim, como não houve elementos que pudessem modificar o entendimento acerca das irregularidades em apuração, mantém-se a matriz de responsabilização presente na peça 89.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento no art. 12, § 1º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno/TCU, fixar ao município de Cidade Ocidental - GO, novo e improrrogável prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação deste Acórdão, para que recolha ao Fundo Nacional de Assistência Social, a importância abaixo especificada, atualizada monetariamente desde a data

adiante indicada, até a efetiva quitação, na forma da legislação em vigor

Débitos relacionados ao município de Cidade Ocidental - GO:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
12/1/2012	497,78
12/1/2012	579,47
14/2/2012	1.335,00
14/2/2012	1.335,00
14/2/2012	609,02
13/3/2012	1.335,00
16/3/2012	670,00
13/3/2012	1.335,00
12/4/2012	1.335,00
12/4/2012	609,02
12/4/2012	670,00
15/5/2012	609,02
21/5/2012	170,00
15/5/2012	1.335,00
15/5/2012	1.335,00
15/5/2012	1.335,00
15/5/2012	670,00
11/6/2012	670,00
12/6/2012	1.335,00
12/6/2012	1.335,00
12/6/2012	609,02
11/7/2012	609,02
10/7/2012	1.335,00
10/7/2012	1.335,00
10/7/2012	670,00
13/8/2012	1.335,00
12/6/2012	1.335,00
13/8/2012	670,00
13/8/2012	1.335,00
13/8/2012	1.335,00
15/8/2012	609,02
11/9/2012	1.335,00
14/9/2012	609,02
11/9/2012	670,00
11/9/2012	1.335,00
14/9/2012	1.335,00
14/9/2012	1.335,00
18/10/2012	1.335,00
16/10/2012	1.335,00

16/10/2012	1.335,00
16/10/2012	670,00
16/10/2012	1.335,00
13/11/2012	1.335,00
13/11/2012	1.335,00
20/11/2012	609,02
13/11/2012	670,00
14/12/2012	670,00
19/10/2012	1.513,00
20/3/2012	20.440,00

Valor atualizado do débito (sem juros) em 30/3/2023: R\$ 131.255,50.

b) cientificar o município de Cidade Ocidental - GO de que, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 4º, do RI/TCU, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente saneará o processo e o Tribunal julgará as suas contas regulares com ressalva, conferindo-lhe quitação, sendo que, na falta de liquidação tempestiva da dívida, o TCU julgará irregulares as contas, com imputação de débito atualizado monetariamente e acréscimo de juros de mora;

c) autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, o parcelamento da dívida indicada na alínea 'b' acima em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, atualizadas monetariamente, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais.”

2. Por sua vez, o representante do Ministério Público junto ao TCU divergiu da unidade instrutiva, em parecer lavrado nos seguintes termos (peça 104):

“(…) 2. O relatório do tomador de contas concluiu pela existência de dano no valor histórico de R\$ 123.872,11, sob a responsabilidade do Sr. Alex José Batista, em razão da não comprovação de despesas e do desvio de finalidade na aplicação dos recursos (peça 80).

3. *No âmbito deste Tribunal, procedeu-se à citação do responsável pelo débito originário em vista da ausência parcial de documentação de prestação de contas dos recursos do PSB/PSE. Adicionalmente, realizou-se a citação do Município de Cidade Ocidental/GO, em razão da utilização dos recursos federais em finalidade diversa da previamente pactuada, sem autorização do órgão repassador, em benefício do ente federado. A mesma irregularidade motivou a audiência do Sr. Alex José Batista.*

4. *Apesar de devidamente notificado, consoante atesta o aviso de recebimento na peça 96, o responsável permaneceu silente, enquanto a defesa apresentada pela prefeitura foi rejeitada, resultando em proposta de fixação de novo e improrrogável prazo de quinze dias para que o Município de Cidade Ocidental/GO recolha aos cofres do FNAS as importâncias referentes ao desvio identificado.*

5. *Com as vênias de estilo, divirjo do encaminhamento cogitado, pelas razões adiante expostas.*

6. *Conforme se extrai da tabela na peça 80, p. 5-6, os valores objeto de devolução originam-se basicamente de duas irregularidades, quais sejam, a utilização de recursos em despesas incompatíveis com o respectivo piso, ou inelegíveis, e a ausência de documentação comprobatória de gastos.*

7. *No caso do custeio de dispêndios fora do piso legalmente estipulado, não obstante os objetivos a serem atingidos possuam correlação com a assistência social, permanece a irregularidade da conduta adotada pelo responsável, o que justificaria sua apenação com multa, se esse fosse o único motivo de glosa, como se verá adiante.*

8. Quanto ao desvio identificado, cabe menção a situações semelhantes em que o Tribunal se manifestou sobre o assunto.

9. No TC 023.521/2017-1 se discutiu, entre outras irregularidades, o desvio de objeto na utilização de recursos do Projovem para a execução do Peti, ocasião em que foi proferido o Acórdão 7.968/2021-TCU-2ª Câmara, do qual transcrevo trecho do voto condutor relativo ao tema, proferido pelo Exmo. Ministro Marcos Bemquerer Costa:

26. O caso em exame se assemelha aos precedentes acima mencionados porque os repasses automáticos do Fundo Nacional da Assistência Social, assim como os do Fundo Nacional de Saúde, também decorrem da Lei Orgânica da respectiva função de governo, das respectivas normas operacionais básicas e demais instrumentos de regulamentação baixados pelo Poder Executivo Federal, com base em critérios demográficos e no perfil populacional.

27. Pela aplicação do brocardo latino *ubi eadem ratio ibi idem jus* - onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito -, é necessário concluir que o desrespeito à estrutura de pisos de financiamento da Assistência Social, assim como a inobservância dos blocos de financiamento das ações de Saúde, também representam relevante descumprimento de normas federais, que têm como consequência a ofensa ao princípio do planejamento, da programação orçamentária e da execução da Política Nacional da Assistência Social.

28. A ausência de indícios de locupletamento não afasta a irregularidade das contas do ex-Prefeito, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea b, da Lei 8.443/1992, bem como a aplicação de multa ao gestor que deu destino às verbas públicas em contrariedade a norma regulamentar, nos termos do art. 58, inciso I, da referida lei. Em apoio a esta exegese, menciono os Acórdãos/1ª Câmara 1.321/2014 e 4.564/2014, Relator Ministro José Múcio; e Acórdãos/2ª Câmara 3.515/2013, Relator Ministro-Substituto André Luis de Carvalho; e 4.217/2014, da minha Relatoria.

10. O mesmo ocorreu no TC 019.547/2020-0, do qual transcrevo parte do voto condutor do Acórdão 1.144/2021-TCU-1ª Câmara, da lavra do Exmo. Ministro Jorge Oliveira:

‘6. A transferência e aplicação dos recursos de que tratam estes autos eram regidos pela Portaria GM/MS 204/2007, do Ministério da Saúde. De acordo com os arts. 5º e 6º dessa norma, os recursos destinados às ações e aos serviços de saúde eram transferidos para blocos específicos de financiamento e deveriam ser aplicados exclusivamente no grupo respectivo.

7. No caso em exame, portanto, restou constatada infração àqueles dispositivos por parte do ex-secretário de saúde. Por outro lado, verificou-se que a comunidade local foi beneficiada pelas ações desenvolvidas, não havendo ainda indício de obtenção de vantagens indevidas ou desfalque pelo agente público. Assim, e na linha dos precedentes jurisprudenciais desta Corte (Acórdão 1885/2015-TCU-Plenário, 1.045/2020-Plenário, 3.990/2016-1ª Câmara e 3.536/2019-1ª Câmara), estou de acordo com o encaminhamento da Secex/TCE em julgar irregulares suas contas e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.’

11. Conforme se extrai dos excertos acima, mesmo diante da ausência de indícios de malversação dos recursos ou de locupletamento dos responsáveis, o posicionamento do Tribunal é firme quanto à reprovabilidade de condutas dessa natureza, o que motiva a irregularidade das contas e a aplicação da multa cominada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.

12. Em relação ao TC 023.521/2017-1, o relator consignou ser cabível a exigência de devolução dos valores utilizados com desvio de objeto pelo município, entretanto deixou de proceder à citação do ente federado em razão do longo lapso temporal até então transcorrido. Já no TC 019.547/2020-0, o relator pugnou pela não restituição de valores pelo município, no que foi acompanhado pelo colegiado da 1ª Câmara.

13. Acresço à análise em curso o Acórdão 1.981/2023-TCU-1ª Câmara, por meio do qual o TCU julgou regulares com ressalvas as contas do ente federado e irregulares as dos responsáveis, com aplicação de multa pela conduta de utilizar recursos de um piso para custeio das despesas integrantes de outro.

14. Como se vê, a jurisprudência deste Tribunal pode oscilar quando se trata de impor aos municípios a obrigação de recompor seus fundos municipais por desvio de objeto. Além de levar em consideração o lapso temporal desde a realização dos repasses, as decisões costumam ser divergentes

quando se trata de recursos repassados fundo a fundo na área de saúde, a depender de a transferência ser anterior ou posterior ao exercício de 2012.

15. *Tal marco foi estabelecido após análise do TC 022.118/2015-2, que tratou de representação formulada pela então SecexSaúde, no qual este Tribunal firmou, por meio do Acórdão 1.072/2017-TCU-Plenário, o seguinte posicionamento acerca de desvios identificados entre os blocos legalmente definidos:*

9.3.2. com relação aos débitos decorrentes de desvio de objeto ou finalidade:

9.3.2.1. o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 impõe a obrigação de devolução dos valores aplicados indevidamente, não fazendo distinções entre o desvio de objeto e o de finalidade;

9.3.2.2. considerando que as despesas irregulares são realizadas em benefício da comunidade local, cabe, na linha do que determina o art. 3º Decisão Normativa TCU 57/2004 e o art. 27, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, ao ente federado a obrigação de recompor, com recursos próprios, os valores gastos indevidamente, atualizados monetariamente, ao fundo de saúde do ente beneficiário do repasse, podendo, ainda, haver a responsabilização solidária do agente público causador da irregularidade e a sua apenação com multa.

16. *Não obstante o entendimento acima reproduzido, houve flexibilização quanto à obrigatoriedade de devolução de recursos pelos municípios nos casos de repasses anteriores à Lei Complementar 141/2012, sobretudo quando associados a interregno considerável de tempo desde a transferência, fator avaliado como capaz de trazer impactos orçamentários indesejáveis do ponto de vista do planejamento local. A questão foi tratada pelo relator do Acórdão 1.045/2020-TCU-Plenário, Exmo. Ministro Benjamin Zymler, nos seguintes termos:*

48. Entretanto, não há garantia de que, transcorridos dez anos, tais procedimentos ainda sejam necessários ou se encaixem como prioritários. É possível que essa demanda já tenha sido suprida nos exercícios seguintes e não se faça mais necessária. É igualmente possível que essa demanda ainda seja necessária e já estejam contemplados recursos no plano de saúde atual para supri-la. Ainda é possível que a demanda ainda exista, mas haja outras prioridades para a saúde mais relevantes e que se colocam como prioritárias na destinação dos recursos.

49. Em outras palavras, a transferência dos recursos federais ora questionados teve como fim a prestação de serviços definidos por condições particulares da realidade daquele período. Remanejar recursos do município agora representaria obrigação dissociada da análise das reais necessidades da população local, com impacto no planejamento das ações de saúde, que, por sua vez, também seguem ditames legais específicos.

50. Em suma, quando o Tribunal determina que o município realoque recursos para um objeto atrelado a necessidades de dez anos atrás pode interferir de forma inadequada no uso efetivo dos recursos atualmente disponíveis para tão importante área e afetar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual de saúde. Nesse sentido, menciono o decidido mediante o Acórdão 5.313/2019 - Segunda Câmara).

17. *Em relação ao Município de Cidade Ocidental/GO, trata-se de transferência realizada no exercício de 2012, há cerca de dez anos, sendo razoável admitir que possa ter ocorrido mudanças no cenário local, mormente se consideradas as consequências advindas da pandemia ocasionada pela Covid-19. Nesse sentido, retirar recursos dos cofres do ente federado para recompor seu fundo municipal de assistência social pode configurar medida prejudicial, o que me leva a propor, excepcionalmente e na linha da jurisprudência já colacionada, a dispensa de devolução de valores pela prefeitura.*

18. *Nesse sentido, a despeito de reconhecer a existência de decisões divergentes nos resultados da pesquisa à base disponível neste Tribunal, entendo que, no caso ora em análise, não se deva condenar o ente federado em débito. Subsiste, contudo, a necessidade de imputar débito e aplicar multa ao gestor revel, dada a existência de dano originário da não comprovação da regular aplicação dos valores repassados pelo FNAS, visto não ter apresentado documentação apta a permitir a destinação dada a parte dos recursos.*

19. *Diante do exposto, renovando as vênias por dissentir da unidade técnica, este membro do Ministério Público junto ao TCU propõe:*

I. acolher as alegações de defesa apresentadas pelo Município de Cidade Ocidental/GO;

II. com fundamento no art. 16, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no art. 208 do RITCU, julgar regulares com ressalvas as contas do Município de Cidade Ocidental/GO;

III. com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'b', c/c o art. 19, da Lei 8.443/1992, e no art. 209, inciso II, do RI/TCU julgar irregulares as contas do Sr. Alex José Batista, condenando-o ao ressarcimento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a' da Lei 8.443/1992, c/c art. 214, inciso III, alínea 'a', do RITCU, o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados da data indicada até a data do efetivo recolhimento e com o abatimento de valores acaso já satisfeitos, na forma prevista na legislação em vigor:

<i>Data de ocorrência</i>	<i>Valor histórico (R\$)</i>
14/3/2012	7.317,73
9/4/2012	1.335,00
4/6/2012	7.005,58
6/8/2012	2.003,00
30/11/2012	5.938,04
14/3/2012	630,00
18/6/2012	720,00
11/7/2012	630,00
16/7/2012	4.370,95
6/8/2012	4.071,20
9/10/2012	3.430,00
9/10/2012	4.218,00
30/11/2012	3.504,50
18/5/2012	4.012,20
15/2/2012	1.980,00
11/7/2012	1.335,00

IV. aplicar ao Sr. Alex José Batista a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal até a data do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

V. 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;

VI. enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e ao responsável, para ciência.”

É o Relatório.