

GRUPO I – CLASSE II – 2ª CÂMARA

TC 012.031/2013-5

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidade: Município de Bernardo do Mearim/MA.

Responsáveis: Mariano Diva da Costa Neto (CPF 268.693.903-63) e Izalmir Vieira da Silva (CPF 746.451.023-20).

Advogado: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS DE RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM 2004. CITAÇÃO DO PREFEITO EXECUTOR. REVELIA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, DÉBITO E MULTA. ARQUIVAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO SUCESSOR SEM JULGAMENTO DE MÉRITO.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA (peça 11), que contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 12 e 13):

“INTRODUÇÃO

1. Trata o processo de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS em virtude da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS à Prefeitura Municipal de Bernardo do Mearim/MA, o qual tinha por objeto a execução do Programa de Apoio à Criança Carente em Creche - PAC, referente ao exercício 2004.

HISTÓRICO

2. O total de recursos efetivamente transferidos ao município pelo FNAS, em 2004, alcança a importância de R\$ 54.890,00, conforme se verifica à peça 1, p. 63.

3. Os recursos para execução do Programa de Apoio à Criança Carente em Creche - PAC são obtidos por meio da apresentação de um Plano de Ação a ser aprovado pela autoridade Ministerial. No caso específico desse processo, o Plano de Ação 2004 (peça 1, p. 13-15) da Prefeitura Municipal de Bernardo do Mearim/MA foi aprovado pela Portaria/MDS n. 375, 1 de julho de 2004 (peça 1, p. 29-31).

4. Com essa aprovação os recursos são transferidos na modalidade Fundo a Fundo e a sua execução deve obedecer aos critérios e procedimentos descritos na Portaria/GM/MDS n. 80, de 2 de abril de 2004 (peça 1, p. 19). Desta forma, a prestação de contas desses recursos transferidos é feita através do envio do Relatório de Acompanhamento Físico, assim como a documentação que comprovem a regular utilização dos recursos.

5. Conforme consta à peça 1, p. 297-319 foi apresentado Relatório de Acompanhamento Físico em que consta a execução da totalidade das metas físicas pactuadas no plano de ação 2004. Todavia, apesar desse demonstrativo a Controladoria Geral da União – CGU apontou irregularidades, materializadas no Relatório de Fiscalização n. 551 (peça 1, p. 65-191), na comprovação das despesas realizadas com os recursos do do Programa de Apoio à Criança Carente em Creche – PAC, no exercício 2004.

6. Diante dessas informações, o MDS notificou o gestor municipal à época, Sr. Mariano Diva da Costa Neto (peça 1, p. 193-205, e peça 1, p. 430), bem como o prefeito sucessor, Sr. Izalmir Vieira da Silva (peça 1, p. 207-221, e peça 1, p. 432), com intuito de se obter toda a documentação que pudessem comprovar a regularidade das despesas pretensamente realizadas para o alcance das metas pactuadas.

7. O ex-gestor, Sr. Mariano Diva da Costa Neto, não apresentou resposta. Já o prefeito sucessor informou, em resposta (peça 1, p. 243), que não foi encontrado nos arquivos do Município nenhuma documentação relativa à execução do Programa em tela. Informou ainda que foram adotadas as providências judiciais cabíveis em relação ao prefeito anterior (peça 1, p. 223-233).
8. Diante das respostas apresentadas e considerando o não pronunciamento do ex-gestor, o MDS realizou nova notificação, por edital, do Sr. Mariano Diva da Costa Neto (peça 1, p. 239-241).
9. Foi então elaborada uma Nota de Informação Técnica (peça 1, p. 321) indicando que deveriam ser encaminhados ao ex-prefeito nova correspondência solicitando a devolução total dos recursos transferidos no âmbito do Programa de Apoio à Criança Carente em Creche - PAC no exercício 2004 pelo Município de Bernardo do Mearim/MA.
10. Desta forma foram enviadas novas notificações (peça 1, p. 323-339), mas sem que houvesse a entrega da documentação exigida ou a devolução dos recursos. Nesse sentido, o MDS reprovou a prestação de contas baseada apenas nas informações contidas nos Relatórios de Acompanhamento Físico (peça 1, p. 297-319).
11. Ademais, verificou que uma parcela do programa (mês de competência dezembro de 2004) foi creditada apenas em 6/1/2005 (peça 1, p. 373), de forma que esse valor deveria ter sua responsabilidade atribuída ao prefeito sucessor, Sr. Izalmir Vieira da Silva (gestão 2005-2008).
12. Com essas conclusões, foi realizada mais uma rodada de notificações aos gestores (peça 1, p. 379-389), mais uma vez sem sucesso.
13. Assim, esgotadas as medidas administrativas internas e sem a obtenção do ressarcimento correspondente ao prejuízo causado aos cofres da União, o MDS elaborou o Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 410-420), com indicação circunstanciada das providências adotadas pela autoridade administrativa, bem como atribuiu responsabilidade tanto ao Sr. Mariano Diva da Costa Neto, ex-prefeito Municipal de Bernardo do Mearim/MA, durante a gestão de 2001 a 2004, inscrevendo-o na conta “Diversos Responsáveis”, pelo valor original, atualizado e acrescido de juros legais, de R\$ 115.897,95 (peça 1, p. 402), quanto ao prefeito sucessor, Sr. Izalmir Vieira da Silva, inscrevendo-o na conta “Diversos Responsáveis”, pelo valor de R\$ 9.990,17 (peça 1, p. 408).
14. As conclusões a que chegou o Tomador de Contas foram acompanhadas pelas instâncias de Controle Interno (peças 1, p. 440-442; peça 1, p. 444; e peça 1, p. 445). O Pronunciamento Ministerial foi realizado, conforme peça 1, p. 450, atestando haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.
15. Já em sua fase externa, nessa Corte de Contas, foi realizada instrução preliminar (peça 6) do feito em que se caracterizou o dano e o respectivo responsável. Naquela seara, constatou-se que não houve prestação de contas dos recursos do Programa de Apoio à Criança Carente em Creche - PAC, transferidos para a Prefeitura Municipal de Bernardo do Mearim/MA, no exercício 2004.
16. Como a omissão no dever de prestar contas gera presunção da ocorrência de dano ao erário, pois não permite aferir se os recursos tiveram a destinação que lhes foi atribuída, restou caracterizado o débito ao Erário. Quanto à responsabilização, foram identificados os Srs. Mariano Diva da Costa Neto (CPF 268.693.903-63) e Izalmir Vieira da Silva (CPF 746.451.023-20).
17. O Sr. Mariano Diva da Costa Neto na condição de prefeito no exercício de 2004, a quem coube responder pelo montante histórico de R\$ 50.316,20, referente às parcelas de janeiro a novembro de 2004. Já o Sr. Izalmir Vieira da Silva, prefeito sucessor, ano de 2005, teve sua responsabilidade atribuída em razão da parcela do Programa da competência do mês de dezembro de 2004 que só foi creditada em 6/1/2005 (peça 1, p. 373), quando o Município já estava sobre sua gestão.
18. Diante desse cenário foi proposta a citação do Sr. Mariano Diva da Costa Neto.
19. No que se refere ao Sr. Izalmir Vieira da Silva, em razão do baixo valor de seu débito, entendeu-se que a medida pertinente e em momento processual oportuno, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 213 do Regimento Interno e os arts. 19 e 6º, da IN/TCU n. 71, de 2012, fosse propor o arquivamento das contas do Sr. Izalmir Vieira da Silva serem arquivadas, sem julgamento de mérito, dando-se ciência ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para os procedimentos de sua alçada.
20. A referida proposta foi consentida pelos superiores da unidade técnica (peça 7), tendo sido realizada a citação, motivo pelo qual passaremos ao exame de mérito do processo.

EXAME TÉCNICO

21. A citação do Sr. Mariano Diva da Costa Neto foi realizada conforme Ofício à peça 9, e Aviso de Recebimento à peça 10, estando, portanto, o responsável devidamente citado, hipótese em que tive o prazo regimental para apresentar suas alegações de defesa.
22. Contudo, o responsável não apresentou suas alegações de defesa, nem recolheu o débito, razão pela qual se operam os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do artigo 12, inciso IV, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.
23. Sobre esse ponto, impende destacar que a audiência/citação constitui para os responsáveis não um dever, mas sim um direito, uma oportunidade para ser ouvido e trazer aos autos elementos que possam esclarecer os fatos. Assim, a simples omissão não constitui fundamento para aplicação de sanção. Também não se podem presumir verdadeiros, de forma absoluta, os fatos que deixaram de ser contestados, se tais ocorrências foram esclarecidas nos autos.
24. Entretanto, quando instados a se manifestar acerca de determinado fato, devem os responsáveis utilizar-se dos meios disponíveis para apresentar o conjunto de elementos suficientes para esclarecê-lo, sob pena de, não o fazendo, permitir ao julgador firmar convicção apenas com base nas informações constantes dos autos. O instrumento da audiência, bem como o da citação, delimita, na fase de instrução dos processos no âmbito deste Tribunal, o oferecimento de oportunidade de ampla e irrestrita defesa aos responsáveis. Trata-se de um direito assegurado à parte, e a opção de não exercê-la é única e exclusivamente do responsável (Acórdãos 1.268/2011-TCU- Plenário, 892/2008-TCU-2ª Câmara, 1.711/2008-TCU-2ª Câmara e 2.092/2007-TCU-1ª Câmara).
25. Assim, em vista da ausência de apresentação de justificativas para as irregularidades apontadas no ofício de audiência, serão considerados na análise somente os elementos já presentes nos autos.
26. No presente caso, como já apontado, verifica-se que o débito analisado nesse processo decorre da não apresentação de documentação que comprovasse a regularidade das despesas realizadas com recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS à Prefeitura Municipal de Bernardo do Mearim/MA, para a execução do Programa de Apoio à Criança Carente em Creche - PAC, no exercício 2004.
27. O procedimento de prestação de contas do exercício 2004, ocorreu de forma análoga ao exercício 2005, nos termos do Despacho 56/2007 da Coordenação Geral de Gestão de Transferências do MDS (peça 1, p. 287-289). Assim, deveriam ser seguidos o disposto na Portaria n. 736, de 15 de dezembro de 2004, especialmente em seu art. 16 que atribui ao Gestor Municipal o dever de alimentar o sistema SUAS Web com o Acompanhamento Físico das metas executadas, bem como do eventual saldo proveniente de metas não executadas e apresentar as contas conforme disposto na Instrução Normativa/STN n. 01, de 15 de janeiro de 1997.
28. Como o Sr. Mariano Diva da Costa Neto era o gestor municipal, no exercício 2004, que incorreu em omissão no dever de prestar contas, mesmo quando instado a fazê-lo (peça 1, p. 387-389), não demonstrando, portanto, a boa e regular aplicação dos recursos públicos a ele confiados, o que revela a sua responsabilidade nesse processo.
29. Essa omissão impede que se comprove a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, fato que está em desacordo com o disposto no parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal, bem como no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, c/c o art. 28, da Instrução Normativa/STN 01, de 15 de janeiro de 1997.
30. Quanto ao valor do dano, o responsável em tela deve responder pelo montante histórico de R\$ 50.316,20, referente às parcelas recebidas entre janeiro e novembro de 2004 (peça 1, p. 63), por serem recebidas e estarem sobre a sua gestão, conforme certificou o concedente (peça 1, p. 375-377).
31. A parcela referente ao mês de dezembro de 2004 só foi creditada em 6/1/2005 (peça 1, p. 373), quando o Município já estava sobre outra gestão, motive pelo qual deve ser incluída no dano atribuído ao Sr. Mariano Diva da Costa Neto.
32. Sobre a parcela creditada em janeiro de 2005, a responsabilização recai sobre o gestor sucessor, Sr. Izalmir Vieira da Silva, cabendo, então a ele o dano no valor de R\$ 4.574,20. Ocorre que esses valores, sob a gestão do prefeito sucessor, não devem ser analisados de forma isolada, vez que o valor reduzido dessa parcela, mesmo atualizada monetariamente, não atinge o valor mínimo de citação, de R\$ 75.000,00, estabelecido pelo art. 6º, inciso I, da Instrução Normativa/TCU n. 71, de 28 de novembro de 2012.

33. Nesse sentido, o art. 15, inciso IV, da mesma IN/TCU n. 71, de 2012, indica que a autoridade competente deve consolidar os diversos débitos do mesmo responsável cujo valor seja inferior ao mencionado no art. 6º, inciso I, desta Instrução Normativa e constituir tomada de contas especial se o seu somatório, perante o mesmo órgão ou entidade repassadora, atingir o referido valor.

34. Logo, a parcela no valor de R\$ 4.574,20 de responsabilidade do Sr. Izalmir Vieira da Silva, prefeito sucessor, deve ser analisada em conjunto com os demais repasses recebidos e geridos por ele, já que se trata de um serviço de ação continuada cuja finalidade da prestação de contas não é verificar o emprego individual de cada parcela, mas o alcance das metas anuais.

35. Nesse contexto, conforme expresso na instrução precedente, a medida pertinente, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 213 do Regimento Interno e os arts. 19 e 6º, da IN/TCU n. 71, de 2012, é propor o arquivamento das contas do Sr. Izalmir Vieira da Silva, sem julgamento de mérito, dando-se ciência ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para os procedimentos de sua alçada.

CONCLUSÃO

36. No caso em exame, onde o responsável omitiu-se na comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para execução do Programa de Apoio à Criança Carente em Creche - PAC, referente ao exercício 2004, a própria omissão tem como consequência a ocorrência da irregularidade da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos.

37. A omissão no dever de prestar contas gera presunção da ocorrência de dano ao erário, pois não permite aferir se os recursos tiveram a destinação que lhes foi atribuída, o que consolida-nos o entendimento de que o responsável arrolado nesse processo negligenciou a gestão dos recursos do Programa de Apoio à Criança Carente em Creche - PAC, referente ao exercício 2004.

38. De forma que deve responder pelo dano de R\$ 50.316,20, o Sr. Sr. Mariano Diva da Costa Neto, vez que incide sobre o gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados e sob sua responsabilidade, assim ele deve fornecer todas as provas que fundamentem essa regularidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU, conforme se verifica nos Acórdãos 903/2007-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

39. Com isso, somos pelo julgamento pela irregularidade das contas, nos moldes dos artigos 1º, inciso I, e art. 16, inciso III, alínea “a” e “c”, 19, caput, e art. 23, inciso III, da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Ademais, perante a gravidade dos fatos, mostra-se bastante salutar aplicação de multa ao ex-prefeito faltoso, com base no artigo 57 da Lei n. 8.443, de 1992.

40. Já quanto ao dano de \$ 4.574,20 de responsabilidade do Sr. Izalmir Vieira da Silva, prefeito sucessor, entende-se que na forma do art. 93 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 213 do Regimento Interno e os arts. 19 e 6º, da IN/TCU n. 71, de 2012, deva ser realizado o arquivamento das contas, sem julgamento de mérito.

41. Cabe enfatizar que, com a proposta de arquivamento das contas do responsável supramencionado, o débito imposto não deixa de existir e nem a baixa de sua responsabilidade será proferida. Tal medida, somente retorna o processo para a administração instauradora, que tem o dever de buscar reaver o valor e informar, no relatório de gestão a ser encaminhado no próximo exercício, as providências adotadas, conforme art. 18, inciso II, da IN/TCU n. 71, de 2012.

42. Finalmente, registre-se que não foram constatados elementos capazes de comprovar a boa-fé do responsável citado, não inibindo, assim, a aplicação dos juros sobre o débito que vier a ser imputado por este Tribunal.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

43. A caracterização da irregularidade geradora de dano ao erário e seu respectivo responsável possibilitam o alcance de benefícios financeiros em razão da condenação em débito de R\$ 82.855,31, obtido a partir da atualização monetária, até a data de referência, dos valores encontrados como dano nesses autos.

44. Assim, como os valores, a serem fixados, quanto à multa prevista nos art. 57 da Lei n. 8.443/1992, que visa coibir a ocorrência de fraudes e desvios de recursos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

45. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) considerar revel o Sr. Mariano Diva da Costa Neto (CPF 268.693.903-63) de acordo com o § 3º, inciso IV, do art. 12, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;

- b) arquivar, com fundamento no art. 93 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 213 do Regimento Interno e os arts. 19 e 6º, da IN/TCU n. 71, de 2012, as contas do Sr. Izalmir Vieira da Silva (CPF 746.451.023-20), sem julgamento de mérito, sem baixa da responsabilidade e sem cancelamento do débito de R\$ 4.574,20 (valor original de 16/6/1994), a cujo pagamento continuará obrigado o Sr. Izalmir Vieira da Silva, para que lhe possa ser dada quitação;
- c) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e ao Sr. Izalmir Vieira da Silva (CPF 746.451.023-20);
- d) dar ciência ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS que informe, em seu relatório de gestão a ser encaminhado no próximo exercício, as providências adotadas, no presente processo de tomada de contas especiais (Programa de Apoio à Criança Carente em Creche - PAC, referente ao exercício 2004, repassados à Prefeitura Municipal de Bernardo do Mearim/MA), conforme art. 18, inciso II, da IN-TCU 71/2012;
- e) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Mariano Diva da Costa Neto (CPF 268.693.903-63), então prefeito do Município de Bernardo do Mearim/MA, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, face à omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS para execução do Programa de Apoio à Criança Carente em Creche - PAC, referente ao exercício 2004, em afronta ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872, de 23 de dezembro 1986, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, caso sejam condenados, calculados a partir da data discriminada até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor (R\$)	Data
18.296,80	13/5/2004
4.574,20	15/6/2004
4.574,20	20/7/2004
9.148,40	13/9/2004
4.574,20	13/10/2004
4.574,20	22/11/2004
4.574,20	16/12/2004

- f) aplicar ao Sr. Mariano Diva da Costa Neto (CPF 268.693.903-63) a multa prevista no art. 57 da Lei n. 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- g) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação; e
- h) remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida e do relatório e voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443, de 1992, c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno, para ajuizamento das ações cabíveis.”

2. O representante do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU suscitou preliminar, conforme excerto a seguir reproduzido (peça 14):

“Com referência ao Sr. Mariano Diva, apesar de devidamente citado, o responsável se manteve silente, não ocorrendo aos autos com o fito de demonstrar a regular aplicação dos valores recebidos durante sua gestão. Portanto, pertinente o julgamento pela irregularidade de suas contas, condenação em débito e imputação de multa fundamentada no art. 57 da Lei Orgânica do TCU.

Todavia, quanto ao Sr. Izalmir Vieira, discordo da proposição da Secex-MA. Entendo que, para efeito de arquivamento de tomada de contas especial com esteio nos precitados dispositivos, o valor do débito a ser considerado corresponde ao valor total do dano apurado na TCE. Inadequado, pois, me parece, propugnar a aplicação daqueles dispositivos apenas a uma das partes componentes do débito total.

Nesse sentido, convém destacar trecho do Voto proferido pelo Ministro André Luís, quando do julgamento do TC 014.319/2003-5 (Acórdão 2.646/2010-2ª. Câmara), no qual foi rejeitada idêntica proposição da unidade técnica instrutora:

*6. No que se refere aos ajustes sugeridos pelo **Parquet**, observo que, de fato, a constatação de baixa materialidade do débito de um dos responsáveis não pode alicerçar proposta de arquivamento da tomada de contas especial em relação a um dos responsáveis quando, como no caso em apreço, o valor total da TCE supera o limite mínimo estabelecido na Instrução Normativa nº 56, de 5 de dezembro de 2007.*

Ante o exposto, julgo que, preliminarmente à apreciação de mérito destas contas, devam os autos retornar à unidade técnica, para que promova a citação do Sr. Izalmir Vieira pelo valor de R\$ 4.574,20, atualizado a partir de 6/1/2005, quando se deu o crédito dos recursos na conta específica do programa (peça 1, p. 373).”

3. No mérito, nos termos do art. 62, § 2º, do Regimento Interno, o representante do MPTCU anuiu à proposta de encaminhamento da Secex/MA (peça 16).

É o relatório.