

TC 010.573/2017-8

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Itaíba/PE

Responsável: Marivaldo Bispo da Silva
(CPF 434.921.854-87)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: arquivamento

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), em desfavor do Sr. Marivaldo Bispo da Silva, prefeito do município de Itaíba/PE nas gestões 2005-2008 e 2009-2012 (peça 1, p. 91), em razão da não apresentação dos elementos necessários à correta demonstração da execução dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao município referido no exercício de 2006, na modalidade fundo a fundo, para execução de ações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Jornada Urbana – (Peti/Jornada Urbana), sob as regras da Portaria/MDS 459, de 9/9/2005.

1.1. O Plano de Ação proposto pelo gestor e registrado no sistema foi acostado à peça 1, p. 13-15.

HISTÓRICO

2. De acordo com o documento juntado à peça 1, p. 16-17, os repasses do FNAS, no exercício de 2006, ao município de Itaíba/PE importaram em R\$ 252.623,20, e foram feitos na forma demonstrada na tabela abaixo:

Piso/Intervenção	N. da Ordem bancária	Data	Valor (R\$)
Programa Bolsa Família	002722	28/6/2006	6.300,00
Programa Bolsa Família	003332	3/8/2006	6.300,00
Programa Bolsa Família	003873	8/9/2006	6.300,00
Programa Bolsa Família	004578	5/10/2006	6.300,00
Programa Bolsa Família	005602	8/11/2006	6.300,00
Programa Bolsa Família	005937	11/12/2006	6.300,00
Piso Básico de Transição	000376	24/2/2006	1.331,20
Piso Básico de Transição	000710	14/3/2006	1.331,20
Piso Básico de Transição	001425	5/4/2006	1.331,20
Piso Básico de Transição	002199	11/5/2006	1.331,20
Piso Básico de Transição	002343	5/6/2006	1.331,20
Piso Básico de Transição	002877	5/7/2006	1.331,20
Piso Básico de Transição	003474	9/8/2006	1.331,20
Piso Básico de Transição	003787	6/9/2006	1.331,20
Piso Básico de Transição	004814	6/10/2006	1.331,20
Piso Básico de Transição	005646	8/11/2006	1.331,20
Piso Básico de Transição	006340	15/12/2006	1.331,20
Peti – Bolsa Rural	000512	7/3/2006	13.000,00
Peti – Bolsa Rural	000965	20/3/2006	13.000,00
Peti – Bolsa Rural	001640	7/4/2006	13.000,00
Peti – Bolsa Rural	001791	5/5/2006	13.000,00
Peti – Bolsa Rural	002598	6/6/2006	13.000,00
Peti – Bolsa Rural	003140	11/7/2006	7.575,00

Peti- Bolsa Rural	003665	30/8/2006	900,00
Peti- Bolsa Rural	004053	14/9/2006	7.300,00
Peti- Bolsa Rural	004196	15/9/2006	250,00
Peti- Bolsa Rural	004703	6/10/2006	350,00
Peti- Bolsa Rural	005099	10/10/2006	7.150,00
Peti- Bolsa Rural	005311	7/11/2006	25,00
Peti- Bolsa Rural	006302	15/12/2006	450,00
Peti- Bolsa Rural	006424	26/12/2006	4.975,00
Peti- Bolsa Rural	006525	29/12/2006	5.625,00
Peti- Jornada Rural	000272	22/2/2006	10.400,00
Peti- Jornada Rural	000806	16/03/2006	10.400,00
Peti- Jornada Rural	001646	7/4/2006	10.400,00
Peti- Jornada Rural	001873	5/5/2006	10.400,00
Peti- Jornada Rural	002413	6/6/2006	10.400,00
Peti- Jornada Rural	002947	5/7/2006	10.400,00
Peti- Jornada Rural	003604	18/8/2006	4.560,00
Peti- Jornada Rural	004250	18/9/2006	4.680,00
Peti- Jornada Rural	004375	21/9/2006	5.840,00
Peti- Jornada Rural	004991	9/10/2006	5.720,00
Peti- Jornada Rural	005144	11/10/2006	4.540,00
Peti- Jornada Rural	005439	7/11/2006	4.540,00
Peti- Jornada Rural	006223	14/12/2006	8.300,00
Peti- Jornada Rural			

3. O gestor encaminhou, eletronicamente, o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira do Sistema Único de Assistência Social (peça 1, p. 18-20), que faz as vezes de prestação de contas, em observância ao disposto nos arts. 8º e 9º da Portaria/MDS 459, de 9/9/2005.
4. Na ocasião, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), entretanto, não teria expressado em seu parecer qual teria sido a quantidade e a qualidade dos serviços executados pelo Município (peça 1, p. 21).
5. O Sr. Marivaldo Bispo da Silva e o CMAS foram notificados desta falha e convocados a corrigi-la (peça 1, p. 21-26).
6. O CMAS, em resposta à comunicação retro, aduziu que os recursos haviam sido empregados de forma regular (peça 1, p. 27). Com isso, a SNAS considerou sanada a irregularidade (peça 1, p. 28-29), e emitiu o termo de aprovação da prestação de contas, sem afastar a possibilidade de revisão desta decisão (peça 1, p. 30).
7. Após emitido o parecer aprovando as contas, a Procuradoria Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco encaminhou à Secex-PE documentação informando, dentre outras irregularidades que não interessam a estes autos, que o gestor teria adotado modalidade licitatória inadequada quando da execução dos recursos do Peti/Jornada Urbana, mencionados no item 2, retro. A dedução de que se trata dos recursos do Peti/Jornada Rural decorreu dos valores informados no demonstrativo de débito encaminhado ao responsável (peça 1, p. 75).
8. A documentação foi atuada na Secex-PE como representação, que, após as pertinentes análises, o TCU decidiu encaminhá-la ao FNAS para a adoção de medidas que julgasse pertinentes (peça 1, p. 33-37).
9. Cumpre esclarecer que o gestor realizou tomada de preços, quando o valor licitado (R\$ 818.171,25) exigia a realização de concorrência, conforme registrado na nota técnica de peça 1, p. 38-39.
10. Em 31/7/2014, a Coordenação de Prestação de Contas da SNAS solicitou ao CMAS, ao

Sr. Juliano Nemésio dos Santos, então prefeito municipal, e ao Sr. Marivaldo Bispo da Silva que encaminhassem a cópia integral do processo licitatório que tratou da execução dos recursos do Peti/2006, para subsidiar a reanálise de sua prestação de contas (peça 1, p. 40-48).

11. O presidente do CMAS informou à SNAS que não mais dispunha de cópia do processo licitatório solicitado, pois ele havia sido recolhido pela Polícia Federal que, à época, instruíra inquérito policial para investigar possíveis irregularidades na gestão de recursos federais pela prefeitura de Ataíba/PE (peça 1, p. 49).

12. A SNAS, então, solicitou à Polícia Federal que lhe encaminhasse o referido processo, a qual respondeu tê-lo enviado à Justiça Federal para auxiliar na análise de processo de ação penal tratando das irregularidades referidas acima (peça 1, p. 52-53).

13. Assim, a SNAS solicitou à Justiça Federal o aludido processo licitatório, mas, não logrou êxito em seu intento. Por isso, decidiu solicitar ao responsável que restituísse os – Jornada Rural recursos repassados em nome do Peti/2006, no valor original de R\$ 100.580,00 (peça 1, p. 55-56).

14. Desse modo, a SNAS notificou o Sr. Juliano Nemésio dos Santos e o Sr. Marivaldo Bispo da Silva sobre sua decisão, bem como esclareceu que a não devolução do valor indicado implicaria instauração de TCE (peça 1, p. 57-69 e 73). A situação também foi comunicada ao CMAS (peça 1, p. 70-72).

15. A Coordenação-Geral de Prestação de Contas da Secretaria Nacional de Assistência Social manifestou-se de forma definitiva sobre a prestação de contas dos recursos relacionados acima através da Nota Técnica 41/2016-CPCRFF/CGPC/DEFNAS (peça 1, p. 3-5), concluindo que a impugnação de despesas no valor original de R\$ 100.580,00 se justificava pela não comprovação de suas efetivas realizações, porquanto não foram apresentados os comprobatórios de execução, os quais foram diversas vezes solicitados, sem que tenha havido o correspondente envio.

16. Em face dessa conclusão, a SNAS aprovou a importância de R\$ 152.043,20 dos recursos repassados pelo FNAS em 2006 ao município de Ataíba/PE pelo FNAS e reprovou a quantia de R\$ 100.580,00, em virtude da ocorrência acima descrita (peça 1, p. 8).

17. Encerradas as medidas administrativas internas com vistas ao ressarcimento do débito sem que isso tenha se efetivado, a SNAS instaurou a TCE, cujo relatório compõe as p. 86-93 da peça 1. O tomador de contas concluiu que a responsabilidade pelo dano e pela consequente devolução do valor de R\$ 100.580,00 é o ex-gestor Marivaldo Bispo da Silva, que administrou o Município no período de gestão 2005-2008 e 2009-2012 (peça 1, p. 91).

18. O Controle Interno emitiu Relatório, Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 98-103), anuindo com o encaminhamento proposto no relatório de TCE.

19. Por fim, o Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário tomou conhecimento das conclusões da tomada de contas especial e encaminhou o processo ao Tribunal de Contas da União para julgamento (peça 1, p. 107).

EXAME TÉCNICO

20. Como já mencionado (item 3), o gestor adotou os procedimentos previstos nos arts. 8º e 9º da Portaria/MDS 459, de 9/9/2005, com vistas à prestação de contas dos recursos que geriu e o CMAS referendou as informações prestadas pelo gestor, conforme exigido no referido normativo (peça 1, p. 6). Tais ocorrências permitiram a aprovação das contas (peça 1, p. 30).

21. A SNAS manifestou-se de forma definitiva sobre a prestação de contas dos recursos em exame por meio da Nota Técnica 41/2016-CPCRFF/CGPC/DEFNAS, datada de 14 de janeiro de 2016 (peça 1, p. 3-5).

22. De acordo com a aludida nota técnica, o gestor não conseguiu demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos para execução das ações desenvolvidas no âmbito do Peti/Jornada Rural.
23. A dúvida quanto à conformidade da execução dos recursos foi suscitada pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPE/PE) em face de suspeita de irregularidade no processo licitatório realizado, consistente em possível fracionamento de despesas, caracterizada pela utilização de modalidade licitatória inadequada para o volume de recursos licitados. O gestor realizara duas tomadas de preços em detrimento do certame adequado, que seria a concorrência (peça 1, p. 33).
24. A informação oriunda do MPE foi autuada na Secex-PE como representação e submetida à apreciação do relator do processo neste Tribunal (peça 1, p. 33-34), o Sr. Ministro Weder de Oliveira, que se manifestou sobre a ocorrência por meio do Despacho acostado à peça 1, p. 35-37. Para o relator, o MPE/PE não descreveu a situação como irregular, ilegal ou causadora de dano ao erário, mas apenas comunicou o fato ao TCU, para que desse o tratamento que julgasse conveniente. O relator também lembrou que:
- as prestações de contas de convênio e de programas federais devem ser originária e primariamente analisadas pelo órgão federal repassador, quando se tratar de representação ou denúncia de irregularidade concernente à conformidade de procedimentos administrativos com as normas que os regem e não evidenciada caracterização de dano ao erário federal ou desvio de finalidade. Assim ocorre com a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb, PAb/SUS, PNAE e PNATE, por exemplo, que é atribuição primária da estrutura de controle criada pela legislação específica.
25. Em face deste entendimento, o relator determinou que fosse encaminhada uma cópia do processo ao FNDE e FNAS, uma vez que as possíveis irregularidades teriam ocorrido em programas geridos por aquelas entidades.
26. Ciente do ocorrido, o FNAS esforçou-se para conseguir a documentação tratando da suposta irregularidade, como foi registrado nos itens 11-13 retro. Não obtendo êxito, resolveu rever instaurar a TCE, em face do possível fracionamento de despesa com fuga à modalidade licitatória, como já mencionado (item 23).
27. O TCU entende que o fracionamento de despesa, de fato, restringe o caráter competitivo do certame, devendo a irregularidade ser punida com a aplicação de multa, conforme destacado no Acórdão 1276/2012 - Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer.
28. Assim, caso se leve adiante o exame deste processo, visando confirmar a ocorrência da irregularidade, a penalidade aplicável ao infrator seria a multa, contudo, ela já não pode mais ser aplicada por este Tribunal, visto que os fatos que a justificariam ocorreram há mais de dez anos, e o TCU já firmou entendimento que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil; (Acórdão 1441/2016 – Plenário), que é de dez anos. Por isso, tem-se que o melhor encaminhamento para o caso em exame, diante, sobretudo, da inexistência de débito é o arquivamento do processo face à ausência dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular para sua constituição.
29. Ademais disso, verificou-se que a tomada de contas especial foi instaurada apenas em 13/10/2016 (peça 1, p. 86), quando já havia se completado mais de dez anos do repasse de grande parte dos recursos, tempo considerado pelo próprio TCU como demasiado para se solicitar do responsável a comprovação da regularidade da aplicação dos recursos que lhe foram repassados, porquanto constitui situação impeditiva para o pleno exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa.
30. Assim, propõe-se, com fulcro nos arts. 169, inciso VI, e 212, do Regimento Interno/TCU, arquivar este processo de tomada de contas especial.

CONCLUSÃO

31. A análise promovida no tópico “Exame Técnico” permitiu concluir pela inexistência de débito e que a intempestividade na autuação desta TCE constitui impedimento para o prosseguimento de seu exame, por duas razões, a primeira e mais importante é que, ainda que se consiga confirmar a ocorrência da irregularidade que motivou a instauração da TCE (fracionamento de despesa), a penalidade aplicável, conforme entendimento do TCU, seria a multa ao gestor infrator, ocorre que a pretensão punitiva por parte do TCU prescreve em dez anos, e o fato gerador da multa tem tempo de ocorrência superior a este prazo, não podendo mais a multa ser aplicada. A outra dificuldade também decorre da antiguidade dos fatos, sendo tão antigos, o gestor teria enormes dificuldades em juntar a documentação necessária à comprovação da boa e regular execução dos recursos geridos, o que implicaria ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

32. Desse modo, reforça a necessidade de arquivamento destes autos, sem julgamento de mérito, com fulcro nos arts. 169, inciso VI, e 212, do Regimento Interno/TCU, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

- a) arquivar a presente tomada de contas especial, ante a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, VI, e 212 do Regimento Interno do TCU; e
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e ao Sr. Marivaldo Bispo da Silva (CPF 434.921.854-87).

SECEX-PI, em 6 de maio de 2017.

(Assinado eletronicamente)

ELINETE MARIA SOARES BELÉ

AUFC – Mat. 5642-1