

GRUPO I – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 014.333/2016-3

Natureza: Tomada de Contas Especial

Entidade: Município de Chapadinha - MA

Responsável: Danubia Loyane de Almeida Carneiro (618.174.493-20)

Interessado: Fundo Nacional de Assistência Social (01.002.940/0001-82)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. REPASSE DE RECURSOS FUNDO A FUNDO AO MUNICÍPIO DE CHAPADINHA/MA, NO EXERCÍCIO DE 2010. PROGRAMAS: PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (PSB) E PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (PSE). OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA (peça 12), cujas conclusões e proposta de encaminhamento contaram com a anuência dos dirigentes da respectiva unidade técnica bem como do MP/TCU.

Transcrevo a peça a seguir, *in verbis*:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em desfavor da Sra. Danubia Loyane de Almeida Carneiro (CPF 618.174.493-20), prefeita do Município de Chapadinha/MA no período de 2009 a 2012 (peça 1, p. 265), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao referido município, na modalidade fundo a fundo, à conta dos programas Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), vinculados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no exercício de 2010 (relatório de TCE à peça 1, p. 247-257).

HISTÓRICO

2. Conforme anotado no item 2 do relatório de TCE (peça 1, p. 247-249), a concessão de recursos pelo FNAS na área de assistência social está regulamentada no art. 30 da Lei 8.724/1993 (Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS) e na Portaria-MDS 625/2010, que dispõe sobre a forma de repasse dos recursos na modalidade fundo a fundo do cofinanciamento federal das ações continuadas da assistência social e sua prestação de contas, por meio do sistema SUASWeb, no âmbito do SUAS.

3. O total de recursos efetivamente transferidos pelo FNAS ao município para fazer face às despesas do referido programa em 2010 alcançou a importância de R\$ 1.457.670,60, consoante relação de ordens bancárias à peça 1, p. 15-17. Não consta dos autos extratos bancários que mostrem as datas do efetivo crédito dos recursos nas contas correntes vinculadas aos programas.

4. De acordo com a Nota Técnica 990/2014-CPCRFF/CGPC/DEFNAS, de 23/4/2014 (peça 1, p. 23-25), a análise da prestação de contas dos programas relacionados à gestão do SUAS e do

Programa Bolsa Família (IGD/SUAS e IGD/PBF), cujos repasses totalizaram R\$ 233.937,60 (v. relação à peça 1, p. 15), não é de competência do FNAS, de forma que o valor analisado neste processo corresponde aos demais repasses do exercício, no montante de R\$ 1.223.733,00, conforme registrado no item 1 do demonstrativo à peça 1, p. 19-21. No anexo 1 da instrução à peça 4 estão discriminadas as parcelas de repasse objeto da presente TCE.

5. *Diante do não recebimento eletrônico do Demonstrativo Sintético Anual no SUASWeb, tendo em vista a falta do devido lançamento e validação de informações pelo órgão gestor municipal e do parecer de avaliação pelo conselho de assistência social competente (v. Nota Técnica 990/2014-CPCRFF/CGPC/DEFNAS, de 23/4/2014, peça 1, p. 23-25), o MDS encaminhou os ofícios 2322, 2323 e 2324/CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, datados de 28/4/2014, ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Chapadinha/MA, à então prefeita municipal, Sra. Maria Ducilene Pontes Cordeiro, e à ex-prefeita Sra. Danubia Loyane de Almeida Carneiro, respectivamente, comunicando a omissão e solicitando a regularização da prestação de contas ou a restituição dos valores repassados (ofícios e Aviso de Recebimento-AR das duas primeiras comunicações à peça 1, p. 27-41). Não consta dos autos o AR referente ao ofício endereçado à Sra. Danubia Loyane de Almeida Carneiro.*

6. *Apenas a então prefeita apresentou resposta à notificação, por meio do Ofício 234/2014-GP, de 20/5/2014, em que informou não ter sido encontrada nenhuma documentação na Prefeitura ou no CMAS sobre os referidos repasses e que o município havia representado contra a ex-gestora responsável junto ao Ministério Público Federal requerendo a apuração de responsabilidades pela não prestação de contas e pela não devolução dos recursos (peça 1, p. 133-153).*

7. *Conforme sugerido na Nota Técnica 8635/2014-CPCRFF/CGPC/DEFNAS, de 10/12/2014 (peça 1, p. 155), foram expedidos os ofícios 7086, 7087 e 7088/CGPC/DEFNAS/SNAS/MDS, todos de 11/12/2014, comunicando à então prefeita, à ex-prefeita Sra. Danubia Loyane de Almeida Carneiro e ao CMAS de Chapadinha/MA, respectivamente, a abertura de TCE e demais medidas previstas na legislação vigente (ofícios e comprovante de entrega das comunicações à prefeita e ao CMAS à peça 1, p. 157-173).*

8. *Não consta dos autos o AR referente ao ofício endereçado à Sra. Danubia Loyane de Almeida Carneiro, tendo o MDS feito publicar editais nas edições de 10/3/2015 e 28/4/2015 do Diário Oficial da União (DOU) convocando a referida ex-gestora para retirar e atender notificação relativa à prestação de contas dos recursos do FNAS de 2010 (peça 1, p. 175-179).*

9. *As pessoas notificadas na forma acima descrita (itens 7 e 8) não apresentaram resposta. Assim, em 13/8/2015, foi elaborada a Nota Técnica 3362/2015-CPCRFF/CGPC/DEFNAS, sugerindo a abertura de TCE (peça 1, p. 3-5), autorizada por meio do despacho à peça 1, p. 8.*

10. *Tendo por esgotadas as medidas a seu cargo com vistas a sanear as irregularidades verificadas, o MDS procedeu ao registro de responsabilidade da Sra. Danubia Loyane de Almeida Carneiro (cf. nota de lançamento 2016NL000039, de 13/1/2016, à peça 1, p. 243-245) e elaborou o Relatório de TCE 11/2016, de 18/1/2016 (peça 1, p. 247-257), indicando como irregularidade motivadora da TCE a omissão no dever de prestar contas dos recursos em questão (item 6 do relatório de TCE, à peça 1, p. 249).*

11. *Ao final do relatório, o tomador de contas concluiu que o dano apurado foi de R\$ 1.223.733,00, correspondentes a R\$ 2.105.117,53 em valores atualizados monetariamente e com incidência de juros até 12/1/2016, conforme demonstrativo à peça 1, p. 183-241, sob a responsabilidade da Sra. Danubia Loyane de Almeida Carneiro, ex-Prefeita Municipal de Chapadinha/MA (item 14 do relatório de TCE, à peça 1, p. 257).*

12. *No âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno, foram elaborados o Relatório de Auditoria, Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 288/2016*

(peça 1, p. 267-271), os quais concluem pela irregularidade das contas, em face do não encaminhamento de documentação exigida para a prestação de contas, alinhando-se com as demais conclusões do aludido relatório de TCE.

13. Em Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 278), a Exma. Sra. Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na forma do art. 52 da Lei 8.443/1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do órgão de controle interno acerca das presentes contas.

14. No âmbito deste Tribunal, concordou-se com a apuração do débito e a definição de responsabilidade empreendidas na fase interna do procedimento (v. peça 4, itens 15 e 16).

15. Com efeito, a prestação de contas dos recursos não foi apresentada, uma vez que o instrumento para tal mister, denominado Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico Financeira, e a manifestação do CMAS não foram encaminhadas ao MDS, estando os prazos estabelecidos para essas providências esgotados desde 31/8/2011, para o gestor municipal, e 30/9/2011, para o CMAS, nos termos do art. 6º, caput e § 6º, da Portaria-MDS 625/2010, alterado pela Portaria-MDS 239/2011. Em razão disso, deve ser responsabilizada a ex-prefeita municipal que efetivamente geriu os recursos pelo dano equivalente à totalidade dos valores repassados (v. peça 4, itens 15 e 21).

16. Desse modo, foi proposta a citação da Sra. Danubia Loyane de Almeida Carneiro, prefeita do município no período de 2009 a 2012, para apresentar alegações de defesa pela omissão no dever de prestar contas e pela não comprovação da aplicação dos recursos (v. peça 4, itens 16 e 22).

17. Nesse contexto, foi delineada a caracterização da constatação que deveria ser objeto da medida preliminar proposta e elaborada a consentânea matriz de responsabilização (v. peça 4, itens 18 a 20, além de seu anexo 2).

18. Também, entendeu-se apropriada a não responsabilização da prefeita sucessora, tendo em vista que adotou medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, conforme os documentos à peça 1, p. 133-153 (v. peça 4, item 17).

EXAME TÉCNICO

19. Após a devida autorização (peça 5), a citação da Sra. Danubia Loyane de Almeida Carneiro foi promovida, inicialmente, mediante o Ofício 1732/2016-TCU/SECEX-MA (peça 7), de 27/6/2016, o qual foi entregue no endereço subscrito no Aviso de Recebimento (AR), em 14/7/2016 (peça 8).

20. Verifica-se, entretanto, no endereço constante do AR (peça 8), pequena divergência gráfica quanto ao logradouro, em comparação com o constante na Base CPF da Receita Federal (peça 6).

21. Por conseguinte, depreende-se, foi efetivada nova citação, por meio do Ofício 2137/2016-TCU/SECEX-MA (peça 9), de 16/8/2016, o qual foi, desta feita, destinado e entregue no endereço literal constante na Base CPF da Receita Federal, em 26/8/2016 (peças 6 e 10).

22. Assim, apesar de a referida responsável ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, não atendeu a citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas.

23. Desse modo, regularmente notificada e transcorrido o prazo regimental fixado, mantendo-se inerte a aludida responsável, impõe-se que seja considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

24. Deve-se observar que nos processos do TCU a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.

25. Assim, independente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo princípio da verdade material (Acórdãos 163/2015-TCU-2ª Câmara, 2.685/2015-TCU-2ª Câmara, 2.801/2015-TCU-1ª Câmara, 4.340/2015-TCU-1ª Câmara e 5.537/2015-TCU-1ª Câmara).

26. No caso concreto, ao não apresentar sua defesa, a 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 apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, em observância ao contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: “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.”

27. Desse modo, configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, considerando os elementos existentes nos autos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.

CONCLUSÃO

28. Diante da revelia da Sra. Danubia Loyane de Almeida Carneiro, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que a referida responsável seja condenada em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

29. Além dessa sanção, caberia, a princípio, a aplicação também da prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, em face da omissão injustificada no dever de prestar contas junto ao órgão repassador. Entretanto, entende-se cabível, neste caso concreto, a aplicação do princípio da absorção, vale dizer, essa irregularidade pode ser considerada na dosimetria da multa prevista no art. 57 da citada Lei. O Tribunal tem aplicado esse princípio, em situações semelhantes, em vários julgados, a exemplo dos Acórdãos 2.370/2007-2ª Câmara, 2.307/2014-Plenário, 6.485/2014-2ª Câmara, 9.579/2015-2ª Câmara.

30. A propósito da proposta de aplicação de sanção, cabe aqui examinar a possível incidência de prescrição da pretensão punitiva, nos termos do item 9.1.6 do Acórdão 1441/2016 – TCU – Plenário.

31. No caso presente, a prescrição foi interrompida em 24/6/2016, com o ato que ordenou a citação (peça 5, c/c item 9.1.3 da referida deliberação). Nessa data, não havia ainda transcorrido o prazo decenal de prescrição previsto no art. 205 do Código Civil (item 9.1.1 do citado aresto), uma vez que as datas das irregularidades a serem sancionadas foram definidas entre 14/1/2010 e 31/12/2010 (v. peça 4, item 23, e peça 9, c/c item 9.1.2 do aludido acórdão), considerando a multa proporcional ao dano ao erário (art. 57 da Lei 8.443/1992).

32. Acrescenta-se que a fixação das aludidas datas de ocorrência está em consonância com o estabelecido no art. 9º, inciso I, da Instrução Normativa (IN) - TCU 71, de 28/11/2012, com as alterações introduzidas pela IN-TCU 76, de 23/11/2016 (v. peça 4, item 16). Contudo, até então, para o caso da omissão injustificada no dever de prestar contas, a data da irregularidade que vem sendo considerada em vários julgados do TCU é o dia seguinte à data limite da prestação de contas (v. p.ex. Acórdãos 3.621/2007-TCU-1ª Câmara, 8.736/2016-TCU-2ª Câmara, 9.418/2016-TCU-2ª Câmara, 677/2016-TCU-1ª Câmara). No caso presente, a data limite foi 31/8/2011 (v. item

15 retro), de modo que também em relação a esse referencial não transcorreu o aludido prazo decenal de prescrição na data do ato que ordenou a citação (24/6/2016).

33. Desse modo, em relação a qualquer uma das situações mencionadas, conclui-se que, no presente caso concreto, não incide a prescrição da pretensão punitiva.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas da Sra. Danubia Loyane de Almeida Carneiro, CPF 618.174.493-20, na condição de prefeita do município de Chapadinha/MA no quadriênio 2009-2012, e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
1.275,00	25/2/2010
3.175,00	28/6/2010
18.000,00	19/1/2010
27.000,00	4/3/2010
27.000,00	16/3/2010
27.000,00	22/4/2010
27.000,00	19/5/2010
27.000,00	17/6/2010
27.000,00	15/7/2010
27.000,00	27/8/2010
27.000,00	17/9/2010
27.000,00	25/10/2010
27.000,00	12/11/2010
27.000,00	30/12/2010
4.500,00	14/1/2010
4.500,00	18/1/2010
4.500,00	4/3/2010
4.500,00	24/3/2010
4.500,00	14/4/2010
4.500,00	11/5/2010
4.500,00	16/6/2010

<i>Valor original (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
7.200,00	30/6/2010
7.200,00	30/8/2010
7.200,00	9/9/2010
7.200,00	20/10/2010
7.200,00	23/11/2010
7.200,00	27/12/2010
7.200,00	31/12/2010
4.068,00	14/1/2010
4.068,00	4/3/2010
4.068,00	24/3/2010
4.068,00	12/4/2010
4.068,00	11/5/2010
4.068,00	14/6/2010
2.200,00	30/6/2010
2.200,00	31/8/2010
2.200,00	9/9/2010
2.200,00	20/10/2010
2.200,00	23/11/2010
2.200,00	24/12/2010
30.150,00	19/1/2010
1.256,25	4/3/2010
1.256,25	31/3/2010
30.150,00	26/4/2010
30.150,00	24/5/2010
30.150,00	30/6/2010
38.943,75	14/7/2010
38.943,75	23/8/2010
38.943,75	20/9/2010
17.587,50	25/10/2010
8.793,75	2/12/2010
26.381,25	2/12/2010
12.562,50	30/12/2010
12.562,50	30/12/2010

<i>Valor original (R\$)</i>	<i>Data da ocorrência</i>
38.943,75	30/12/2010
33.000,00	14/1/2010
33.000,00	24/2/2010
35.000,00	25/3/2010
35.000,00	14/4/2010
35.000,00	13/5/2010
35.000,00	11/6/2010
35.000,00	7/7/2010
35.000,00	11/8/2010
38.000,00	23/9/2010
38.000,00	14/10/2010
38.000,00	17/11/2010
38.000,00	30/12/2010

Valor atualizado em 6/3/2017: R\$ 1.888.704,89 (peça 11)

b) aplicar à Sra. Danubia Loyane de Almeida Carneiro, CPF 618.174.493-20, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”