

GRUPO I - CLASSE II - 1ª CÂMARA
TC-027.432/2017-3

Natureza: Tomada de contas especial

Órgão/Entidade/Unidade: Município de Bom Lugar/MA

Responsável: Antônio Marcos Bezerra Miranda (CPF 569.642.423-68)

Representante legal: Hugo Leonardo Sousa Soares (OAB/MA 12.478) e outros

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO PNATE. IMPUGNAÇÃO PARCIAL DE DESPESAS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO.

RELATÓRIO

A Secex/CE, responsável pelo saneamento dos autos, elaborou a instrução à peça 12, transcrita a seguir, a qual recebeu a aprovação dos dirigentes daquela unidade técnica.

“INTRODUÇÃO

1. Trata o presente processo de Tomada de Contas Especial - TCE, instaurada contra o Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda (CPF 569.642.423-68), ex-Prefeito municipal de Bom Lugar/MA (gestões 2001-2004 e 2005-2008), em razão da impugnação parcial de despesas dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE por meio do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate, no exercício de 2005, para a Prefeitura de Bom Lugar/MA.

HISTÓRICO

2. Foram repassados à Prefeitura de Bom Lugar/MA, para o exercício de 2005, à conta do Pnate, o montante de R\$ 78.000,00, liberado por meio das ordens bancárias abaixo especificadas, depositadas na agência 528, conta corrente 23869-4, do Banco do Brasil (peça 1, p. 13):

Ordens Bancárias	Data	Valor (R\$)
2005OB700061	29/4/2005	8.666,66
2005OB700062	29/4/2005	8.666,66
2005OB700143	28/5/2005	8.666,66
2005OB700759	2/8/2005	8.666,66
2005OB702645	29/11/2005	8.666,72
2005OB701555	27/8/2005	8.666,66
2005OB702093	29/9/2005	8.666,66
2005OB102365	28/10/2005	8.666,66
2005OB700844	2/8/2005	8.666,66
TOTAL		78.000,00

3. Consta nos autos anexo da página eletrônica do Sistema de Gestão de Prestação de Contas, onde mostra a aprovação parcial das contas prestadas (peça 1, p. 16).

4. O Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda enviou o Ofício 95/GP-2006, datado de 27/2/2006, encaminhando a documentação da prestação de contas referente ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate (peça 1, p.18-21):

a) Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados;

b) Conciliação Bancária;

c) Parecer conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social - CACS.

5. Como resposta aos documentos recebidos, o FNDE enviou Notificação 4913/Pnate/2006, de 8/5/2006, ao Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda informando que o nome da entidade no Parecer conclusivo do CACS estava incorreto, portanto, permaneceria a situação de inadimplência (peça 1, p.30).

6. Por meio do Ofício 182/2006, de 26/5/2006, o ex-Prefeito de Bom Lugar/MA respondeu à notificação afirmando que o erro teria acontecido em virtude de que a empresa que faz a prestação de contas trabalha também com outra prefeituras, de modo que a prestação de contas foi montada em cima do formulário de outra prefeitura (peça 1, p.31).

7. Novo Parecer Conclusivo, datado de 10/11/2006, foi encaminhado constando o nome certo do município e se manifestando favoravelmente à aprovação da prestação de contas (peça 1, p. 32-33) e, posteriormente, em 13/11/2006, os autos foram arquivados (peça 1, p. 34).

8. No entanto, em 8/6/2009, a Controladoria-Geral da União - CGU, por meio do Ofício 143/2009, encaminhou ao Ministério da Educação cópia do Relatório de Demandas Especiais desenvolvido por ações de controle com o objetivo de verificar a aplicação de recursos federais pelo Município de Bom Lugar/MA (peça 1, p. 116). Os principais fatos encontrados no relatório referente ao Pnate foram (peça 1, p. 118-205):

a) Comprovação de despesas com Notas Fiscais inidôneas;

b) Pagamentos indevidos com recursos do Pnate com aquisição de combustíveis;

c) Estado precário de conservação dos veículos escolares.

9. Por conseguinte, em 11/9/2009, foi enviado pelo FNDE o Ofício 1251/2009 ao Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda, informando que em razão das constatações feitas pela CGU em Relatório de Fiscalização solicitava a regularização ou devolução dos recursos apontados (peça 1, p. 37-39). Foi enviada, também, notificação ao Sr. Antônio Sergio Miranda de Melo, então prefeito de Bom Lugar/MA (gestão 2009-2012), por meio do Ofício 1252/2009, datado de 4/9/2009 (peça 1, p. 70-72).

10. O Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda, em 4/10/2009, apresentou justificativas e pediu para que fosse encaminhado o citado Relatório de Demandas Especiais, uma vez que nunca havia sido intimado de nenhum ato de diligência que teria gerado o referido relatório (peça 1, p.108-111).

11. Em resposta, o Sr. Antônio Sergio Miranda de Melo, através do Ofício 105/GAB/PMBL, de 5/10/2009, informou que o gestor responsável pelos gastos desse recurso era o ex-Prefeito Antônio Marcos Bezerra Miranda (peça 1, p. 104-105).

12. Nova documentação foi apresentada pelo Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda, assim como justificativas, por meio do Ofício s/n, datado de 6/4/2010, em face das constatações contidas no Relatório de Demandas Especiais da CGU (peça 1, p. 210-244).

13. Posteriormente ao Relatório encaminhado pela CGU, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação emitiu o Parecer Financeiro 14/2013, datado de 25/3/2013, no qual concluiu pela aprovação parcial da prestação de contas referente aos valores apontados nas ocorrências constatadas pela CGU (peça 1, p. 324-325):

2.1. Após inspeção *in loco* realizada pela Controladoria -Geral da União - CGU, foi emitido Relatório de Demandas Externas n. 00209.000380/2008-10, de 4/3/2009, fls. 101 a 148, que apontou a (s) impropriedade (s) e/ou irregularidade (s) a seguir:

Subitem	Constatação	Valor (R\$)
2.1.1.1	Inexistência de licitação prévia para a realização de despesas com locação de veículos para transporte escolar, tendo a prefeitura arcado com a manutenção e abastecimento, beneficiando os locatários, parentes do prefeito e onerando ainda mais a locação.	-
2.1.1.1.1	A prefeitura assumiu a manutenção e abastecimentos dos veículos locados, onerando o contrato ainda mais.	-
2.1.1.1.2	Os referidos ônibus verdadeiras sucatas, datando suas fabricações de mais de 30 anos.	-
2.1.1.1.3	Constatado consertos nos ônibus na Firma Sacy Auto Peças e Serviços, localizada em São Luís, tratando-se de uma simples oficina que declara que nunca ter realizado tais serviços, tratando-se de notas fiscais frias que lesaram o município.	77.600,00
		77.600,00

14. Por meio do Despacho 742/2014, de 27/11/2014, o Ministério da Educação sugeriu que fosse restituído o processo à COPRA para análise das justificativas apresentadas pelos Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda (peça 1, p. 328). Nesse sentido, a Coordenação de Acompanhamento de Prestação de Contas de Programas Educacionais respondeu, através do Despacho 20/2015, datado de 27/3/2015, que a nova documentação enviada na resposta, após análise, foi considerada inválida para que comprove uma regular utilização dos recursos repassado pelo FNDE (peça 1, p. 329).

15. O Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda foi notificado pelo Ofício 1616/2016, datado de 23/12/2016, no qual foi informado que a documentação enviada não sanou as pendências constatadas no Relatório de Demandas Especiais (peça 1, p. 332). Notificação equivalente foi enviada para o Sr. Antônio Sérgio Miranda Neto, em 23/12/2016, através do Ofício 1617/2016 (peça 1, p. 333).

16. Diante da inércia do Sr. Antônio Marcos Bezerra de Melo e do Sr. Antônio Sérgio Miranda Neto, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE procedeu à instauração da competente tomada de contas especial, cujo Relatório de TCE 124/2017, de 21/3/2017, em razão das irregularidades na execução dos recursos do Pnate/2005, concluiu pela responsabilidade do Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda, ex-Prefeito do Município de Bom Lugar/MA que geriu os recursos repassados, pelo débito no valor de R\$ 77.600,00, atualizados a partir da data dos respectivos pagamentos impugnados (peça 1, p. 341-347).

17. O Relatório de Auditoria CGU 673/2017 anuiu com o relatório do tomador de contas (peça 1, p. 370-373).

18. Posto isso, quantificado definitivamente o débito pelo qual o responsável é alcançado, seguiu a TCE em trâmite pelo órgão superior de Controle Interno, recebendo ao fim o devido Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 374-379).

EXAME TÉCNICO

19. Já no âmbito desta Corte de Contas, em cumprimento ao Pronunciamento da Unidade (peça 2), foi promovida a citação do Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda, mediante o Ofício 923/2018 (peça 3), datado de 15/5/2018.

20. O Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 8. Tendo solicitado prorrogação de prazo, a mesma foi

aceita, tendo apresentado, tempestivamente, suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 11.

21. O responsável foi ouvido em decorrência da seguinte irregularidade:

21.1. impugnação de despesas realizadas com recursos federais repassados pelo FNDE ao Município de Bom Lugar/MA, no âmbito do Pnate/2005, tendo em vista a ocorrência de consertos nos ônibus na Firma Sacy Auto Peças e Serviços, localizada em São Luís, tratando-se ela de uma simples oficina que declara que nunca ter realizado tais serviços, tratando-se de notas fiscais frias que lesaram o município.

22. O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate, no exercício de 2005, repassado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, tinha por objeto a transferência, em caráter suplementar, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de recursos financeiros destinados a custear a oferta de transporte escolar aos alunos educação básica pública, residentes em área rural, com o objetivo de garantir o acesso à educação.

23. Tanto o relatório do Tomador de Contas, quanto o relatório de auditoria da CGU, amparados no Parecer 14/2013, de 25/3/2013 (peça 1, p. 324-325), concluíram pela impugnação de R\$ 77.600,00, em razão da seguinte irregularidade detectada pela CGU em fiscalização realizada no município:

Constatação	Valor (R\$)	Data
Constatado consertos nos ônibus na Firma Sacy Auto Peças e Serviços, localizada em São Luís, tratando-se de uma simples oficina que declara que nunca ter realizado tais serviços, tratando-se de notas fiscais frias que lesaram o município.	8.650,00	5/5/2005
	8.650,00	31/5/2005
	8.650,00	5/7/2005
	8.650,00	4/8/2005
	8.600,00	31/8/2005
	8.600,00	31/8/2005
	8.600,00	5/10/2005
	8.600,00	3/11/2005
	8.600,00	2/12/2005
Total	77.600,00	-

24. Na sua resposta, o Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda alegou, em síntese e principalmente, o seguinte (peça 11, p. x):

24.1. uma tomada de contas especial é medida de caráter excepcional que só deve ser constituída após indício de dano; oitiva do responsável; e oportunidade da própria Administração corrigir seus atos (p. 3-7);

24.2. a TCE foi instaurada mais de cinco anos após os fatos, o que ocasionou sua prescrição (p. 7-8);

24.3. não há nexo de causalidade entre o fato inquinado e a conduta do agente, pois o responsável cumpriu com seu dever de fiscalização, não se podendo esperar que o agente político fiscalize todo ato administrativo (p. 13-14);

24.4. a responsabilidade do agente político é subjetiva, e não objetiva (p. 15-17) não se podendo imputar a ele irregularidades de natureza meramente operacional (p. 17-18);

24.5. é necessário novo prazo para a regularização das pendências, inclusive com a juntada de novos documentos e laudos periciais (p. 19);

24.6. requer a isenção de responsabilidades (p. 20).

25. Analisam-se a seguir as alegações de defesa do responsável, na mesma ordem do item anterior:

25.1. há um indício de dano, constatado pela CGU, e, antes da instauração da TCE, o FNDE tentou resolver a situação no seu próprio âmbito, com a devida notificação ao responsável (item 15 acima). Assim não se sustenta a alegação (item 24.1);

25.2. quanto à prescrição da TCE, cabe examinar três aspectos:

25.2.1. a Instrução Normativa 71/2012 do TCU, art. 6º, inciso II, estabelece que fica dispensada a instauração da tomada de contas especial quando houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

25.2.1.1.a data do primeiro débito é 5/5/2005 (item 23). A primeira notificação ao Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda referente ao Relatório de Demandas Especiais que ocasionou a presente TCE data de 11/9/2009 (item 9), prazo bem inferior aos dez anos estabelecidos. Assim, foi cabível a instauração da presente TCE;

25.2.2. quanto ao débito em si, cabe citar dois julgados desta Corte de Contas:

Acórdão 4.214/2017 - TCU - Primeira Câmara, rel. Benjamin Zymler
Enunciado

A condenação em débito em processo de tomada de contas especial não tem caráter punitivo, possuindo, essencialmente, natureza jurídica de reparação civil pelo prejuízo causado ao erário, não sendo alcançada pelo instituto da prescrição da pretensão punitiva.

Acórdão 11.228/2017 - TCU - Primeira Câmara, rel. Benjamin Zymler
Enunciado

A tese fixada pelo STF no RE 669.069 (Repercussão Geral 666), que trata da incidência da prescrição nos débitos com a União decorrentes de ilícitos civis (prazo prescricional de cinco anos), não alcança prejuízos que decorram de ilícitos administrativos, como a não comprovação da regular gestão de recursos públicos, que são imprescritíveis.

25.2.2.1. Desses julgados se conclui que o débito é imprescritível;

25.2.3. quanto à prescrição da pretensão punitiva do TCU, ou seja, de uma possível multa, cabe citar dois julgados desta Corte de Contas:

Acórdão 6.201/2016 - TCU - Primeira Câmara - rel. Benjamin Zymler
Enunciado

Todas as multas aplicadas pelo TCU possuem natureza sancionatória e, dessa maneira, estão sujeitas à prescrição da pretensão punitiva, inclusive a multa proporcional ao débito (art. 57 da Lei 8.443/1992).

Acórdão 8.801/2016 - TCU - Segunda Câmara - rel. Marcos Bemquerer
Enunciado

A pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição de dez anos indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), contado a partir da data da ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 da referida lei.

25.2.3.1. como a data do primeiro débito é 5/5/2005, realmente prescreveu a pretensão punitiva, não cabendo uma proposta de multa.

25.3. Quanto ao dever de fiscalização e à responsabilidade do agente político (subitens 24.3 e 24.4) cabe examinar dois aspectos;

25.3.1. em primeiro lugar, vejam-se dois julgados desta Corte de Contas:

Acórdão 1.001/2018 - TCU - Primeira Câmara, rel. Bruno Dantas
Enunciado

O fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade, com base na *culpa in eligendo* ou na *culpa in vigilando*.

Acórdão 8.784/2017 - TCU - Primeira Câmara, rel. Bruno Dantas

Enunciado

A assinatura do instrumento de transferência dos recursos da União ao ente federado torna o signatário garantidor do bom e regular emprego dos valores e motiva o dever de bem nomear seus auxiliares e de supervisionar suas atividades de modo adequado. A falta de fiscalização por parte do gestor quanto aos atos praticados pelos subordinados (*culpa in vigilando*), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (*culpa in eligendo*) podem conduzir à responsabilização da autoridade.

25.3.1.1.esses julgados levam a concluir que existe um dever de fiscalização, não podendo o gestor simplesmente eximir-se de responsabilidade, pelo fato de o ato inquinado ter sido praticado por subordinado seu;

25.3.2. evidentemente o dever de fiscalização tem limites, não podendo abranger todo e qualquer ato de subordinado. Observe-se, no entanto, o contexto no qual a irregularidade em tela se colocou. Segundo o Relatório de Demandas Especiais da CGU, além desta, houve outras irregularidades: inexistência de licitação prévia para a realização de despesas com locação de veículos para transporte escolar, tendo a prefeitura arcado com a manutenção e abastecimento, beneficiando os locatários, parentes do prefeito e onerando ainda mais a locação; a prefeitura assumiu a manutenção e abastecimentos dos veículos locados, onerando o contrato ainda mais; os referidos ônibus são verdadeiras sucatas, datando suas fabricações de mais de 30 anos (item 13).

25.3.2.1.a existência de várias irregularidades, envolvendo inclusive problemas de fácil constatação visual (como ônibus em más condições de uso) leva a concluir que houve uma falha do dever de fiscalização do gestor no tocante à utilização dos recursos oriundos do Pnate, e não apenas um problema isolado;

25.4. quanto ao novo prazo para regularização de pendências e à isenção de responsabilidades (subitens 24.5 e 24.6) observe-se que, pelo que se depreende dos presentes autos, já houve coleta de evidências suficientes para a caracterização de uma irregularidade, e foram atribuídos prazos para saneamento das mesmas, sem resultado. Além disso, foi ouvido o responsável, tanto pelo órgão concedente dos recursos (itens 8 a 15) como por esta Corte de Contas. Assim, não cabe estabelecer novo prazo quando as evidências presentes nos autos se revelam suficientes.

26. Conclui-se, portanto, pela imputação de débito ao responsável, sem imposição de multa, na forma da proposta de encaminhamento a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda (CPF 569.642.423-68);

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c' da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Antônio Marcos Bezerra Miranda, (CPF 569.642.423-68), ex-Prefeito municipal de Bom Lugar/MA (gestões 2001-2004 e 2005-2008), e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 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
8.650,00	5/5/2005
8.650,00	31/5/2005
8.650,00	5/7/2005
8.650,00	4/8/2005
8.600,00	31/8/2005
8.600,00	31/8/2005
8.600,00	5/10/2005
8.600,00	3/11/2005
8.600,00	2/12/2005

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida a que se refere o subitem 'b' precedente, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

d) autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e os das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, bem como esclarecer ao responsável que, em caso de parcelamento da dívida, a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU);

e) 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 Ceará, 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.”

2. O MP/TCU, representado pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, manifesta-se, em parecer à peça 16, de acordo com a proposta da unidade técnica.

É o relatório.