

TC 004.980/2015-8

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Presidente Juscelino - MA.

Recorrente: Dacio Rocha Pereira (CPF (431.836.543-34)).

Advogados: Sérgio Eduardo de Matos Chaves, OAB/PA 7.405; Antonio Gonçalves Marques Filho, OAB/PA 6527; procuração à peça 33.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Tomada de contas especial. FNAS. Programa de Proteção Social Básica e Especial. Rejeição parcial da prestação de contas. Citação. Rejeição das alegações de defesa. Irregularidade das contas. Débito e multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Não provimento. Ciência.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Dacio Rocha Pereira (peça 40), ex-prefeito municipal de Presidente Juscelino - MA (gestão 2009-2012), contra o Acórdão 3204/2019-TCU-1ª Câmara (peça 37), Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas por Dacio Rocha Pereira (431.836.543-34);

9.2. julgar irregulares as contas de Dacio Rocha Pereira (431.836.543-34), nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Instituto Nacional do Seguro Social, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor (R\$)	Data de crédito
10.050,00	2/3/2009
10.050,00	27/3/2009
10.050,00	20/4/2009
10.050,00	18/5/2009
10.050,00	22/6/2009
10.050,00	29/7/2009

10.050,00

17/9/2009

9.3. aplicar a Dacio Rocha Pereira (431.836.543-34) a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais), fixando o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data desta deliberação até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU, caso não atendida a notificação; e

9.5. dar ciência do teor desta deliberação ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em desfavor do Sr. Dacio Rocha Pereira, prefeito de Presidente Juscelino (MA) na gestão 2009-2012, em razão da impugnação parcial de despesas dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) à prefeitura de Presidente Juscelino (MA) na modalidade fundo a fundo do co-financiamento federal das ações de continuidade de assistência social no âmbito do Programa de Proteção Social Básica e Especial (PSB/PSE), no exercício de 2009, conforme plano de ação à peça 1, p. 18-20.

2.1. O Fundo Nacional de Assistência Social — FNAS repassou para o município de Presidente Juscelino/MA, na modalidade fundo a fundo, o valor de R\$ 262.654,40, no exercício de 2009, para execução dos serviços assistenciais, conforme as ordens de pagamentos (peça 1, p. 34-36).

2.2. O Relatório do Tomador de Contas de 23/7/2014 (peça 1, p. 118-128), concluiu pela instauração de TCE, sendo o responsável o Sr. Dacio Rocha Pereira, ex-prefeito do município de Presidente Juscelino/MA e gestor dos programas à época, imputando-lhe o débito total de R\$ 70.350,00, com data para efeitos de cálculos de atualização monetária e juros a partir de 1/1/2010.

2.3. O Relatório de Auditoria do Controle Interno (peça 1, p.136-138) contém a devida manifestação de acordo com o disposto na Instrução Normativa TCU 71/2012, tendo concluído aquela instância de Controle pela irregularidade das respectivas contas, conforme Certificado de Auditoria (peça 1, p. 139) e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 140).

2.4. Em Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 147), a Ministra de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na forma do art. 52 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do Controle Interno acerca das presentes contas.

2.5. No âmbito do Tribunal, a Secex/MA, na instrução à peça 9, após o saneamento dos autos com o atendimento da diligência promovida junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (peças 5 a 7), destacou que o FNAS repassara ao município de Presidente Juscelino (MA) no exercício de 2009 para o Programa de Proteção Social Básica e Especial (PSB/PSE), a quantia total de R\$ 262.654,40; que a prestação de contas apresentada fora parcialmente aprovada, no valor de R\$ 192.304,40, tendo sido impugnado o valor de R\$ 70.350,00 em razão da não execução de oito coletivos do Programa Projovem Adolescente, instituído pela Lei 11.692/2008 e regulamentado pela Portaria 171/MDS/2009, destinado ao atendimento socioassistencial de jovens de quinze a dezessete anos, cada coletivo objeto de repasse de parcela mensal no valor de R\$ 1.256,25, no período de janeiro a julho de 2009.

2.6. Os repasses diretos do FNAS ao município de Presidente Juscelino (MA) para aplicação no Projovem, na quantia total de R\$ 70.350,00, foram feitos conforme quadro abaixo, com informações extraídas da relação de pagamentos à peça 1, p. 34.

Ordem Bancária	Valor (R\$)	Data de emissão	Data de crédito
2009OB800745	10.050,00	20/2/2009	2/3/2009
2009OB804252	10.050,00	25/3/2009	27/3/2009
2009OB804558	10.050,00	14/4/2009	20/4/2009
2009OB804853	10.050,00	12/5/2009	18/5/2009
2009OB805414	10.050,00	18/6/2009	22/6/2009
2009OB805826	10.050,00	27/7/2009	29/7/2009
2009OB806453	10.050,00	11/9/2009	17/9/2009

2.7. Foi promovida então a citação do Sr. Dacio Rocha Pereira (peça 10) mediante o Edital 75/2016, datado de 19/7/2016 (peça 15), publicado no DOU de 23/8/2016 (peças 16 e 17), ante o insucesso na localização do responsável pelo Ofício TCU/SECEX-MA 1155/2016, datado de 3/5/2016 (peça 11), encaminhado para o endereço constante do cadastro CPF/SRF/MF (peças 8 e 13), que retornou dos Correios com a informação “não procurado” (peça 12).

2.8. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o aludido responsável, a Unidade Técnica propôs o julgamento pelas irregularidades das contas do Sr. Dacio Rocha Pereira e a sua revelia (peças 18-19).

2.9. O Ministério Público junto ao TCU (peça 20) observou que em outros processos em tramitação no TCU o referido responsável fora regularmente citado e apresentara defesa. Assim, em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório, recomendou que complementasse a busca pelo domicílio do responsável, além da renovação da sua citação ao endereço constante da peça 11.

2.10. Em Despacho à peça 21, o Exmo. Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues devolveu os autos a Secex/MA para que, na forma proposta pelo MP/TCU, fosse complementada a busca pelo domicílio do responsável.

2.11. Em atenção ao Despacho do Ministro-Relator e ao Parecer do MP/TCU, inicialmente foi enviado o Ofício de Citação 5016/2017-TCU/SECEX-MA, datado de 2/2/2017 (peça 23), para o endereço registrado na Receita Federal, que novamente retornou com a informação de “não procurado” (peça 24).

2.12. Após pesquisas na internet (peça 25), foi localizado novo endereço, para onde foi enviado o Ofício de Citação 1384/2017-TCU/SECEX-MA, datado de 25/4/2017 (peça 27), e recebido em 6/6/2017, conforme aviso de recebimento à peça 28.

2.13. O responsável tomou ciência do ofício citatório e apresentou as devidas alegações de defesa (peça 31, p. 1-4), acompanhada dos anexos à peça 31, p. 5-80 e à peça 32.

2.14. A Secex/MA concluiu que “apesar de não comprovada a totalidade dos recursos (R\$ 70.350,00), foi comprovada a maior parte (R\$ 67.875,94), sendo o restante da quantia repassada que não foi comprovada de valor exíguo”. Em consequência, a Secretaria propugna pelo acolhimento das alegações de defesa e julgamento pela regularidade, com ressalvas, das contas do responsável (peças 34-35).

2.15. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, dissentiu do encaminhamento proposto pela Secex/MA, opinando pelo que o Tribunal rejeitasse as alegações de defesa, reprovando as contas do Sr. Dacio Rocha Pereira e condenando-o à restituição integral dos valores percebidos no âmbito do Programa Projovem Adolescente e ao pagamento de multa proporcional ao dano infligido ao erário, nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 36).

2.16. O Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão 3204/2019-TCU-1ª Câmara (peça 37).

2.17. Inconformado, o Sr. Dacio Rocha Pereira interpôs o presente recurso de reconsideração.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 41-42), ratificado à peça 44 pelo Relator, Ministro Bruno Dantas, que concluiu pelo conhecimento do recurso de reconsideração interposto por Dacio Rocha Pereira, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido em relação ao recorrente.

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação do recurso.

4.1. Constituem objeto do recurso as seguintes questões:

- a) correta aplicação dos recursos repassados pelo FNAS; e
- b) boa-fé.

Da correta aplicação dos recursos repassados pelo FNAS ao município.

5. O recorrente defende que os recursos repassados pelo FNAS foram corretamente aplicados com base nos seguintes argumentos:

a) a documentação enviada nos autos da defesa cria um vasto acervo probatório que demonstra da verdade real dos acontecimentos, confirmando a correta aplicação dos recursos sem indícios de desvio ou malversação (peça 40, p. 4);

b) a decisão do Tribunal foi desarrazoada e desproporcional (peça 40, p. 4);

c) para o julgamento regular das contas basta que não reste configurado lesão ao erário nos termos do art. 16 da Lei nº 8.443/1992 (peça 40, p. 5);

d) é imprescindível, para que se configure o dever do agente público de indenizar o patrimônio público, a ocorrência de dano real, que no presente caso não houve (peça 40, p. 5);

e) não há nos autos provas que configurem desvio de verba ou dano ao erário, existindo apenas a intempestividade na apresentação das contas, fato este ocasionado muitas das vezes por despreparo dos servidores encarregados de organizar a documentação; no entanto, restou comprovada a aplicação integral dos recursos (peça 40, p. 5).

Análise

6. O Sr. Dacio Rocha Pereira teve as contas julgadas irregulares, com a condenação ao pagamento do débito correspondente a R\$ 70.350,00, além da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, sob o valor de R\$ 75.000,00, em razão da seguinte irregularidade: impugnação parcial de despesas dos recursos repassados, na modalidade fundo a fundo, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social, no âmbito dos Programas de Proteção Social Básica, à Prefeitura Municipal de Presidente Juscelino/MA, no exercício de 2009 (peça 27).

6.1. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome manifestou-se pela devolução parcial dos recursos conforme termo de aprovação parcial à peça 1, p.16, tendo em vista a não execução de coletivos, bem como o despacho da diretoria executiva do MDS à peça 1, p. 14 e Nota Técnica à peça 1, p. 70.

6.2. No âmbito do Tribunal, após o responsável ter apresentado as alegações de defesa (peças 31 e 32), a Secex/MA manifestou-se pelo seu acolhimento e propôs o julgamento pela regularidade, com ressalva, das contas (peças 34-35).

6.3. O Ministério Público discordou do encaminhamento proposto pela Secex com base nos seguintes argumentos:

...

9. Quanto às primeiras etapas da prestação de contas, nota-se que o responsável apresentou Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira (peça 1, p. 24/26). Ademais, o Conselho de Assistência Social do município emitiu parecer favorável a sua gestão, registrando que “todos os serviços foram executados de acordo com as normas reguladoras dos Pisos de Proteção específicos, de forma contínua e regular” e “os recursos foram utilizados, em sua totalidade, na finalidade para os quais foram disponibilizados” (peça 1, p. 28).

10. Depreende-se, do contexto acima, que a conclusão do MDS (inexecução dos oito coletivos em tela) deriva da ausência da Ficha de Identificação de Coletivos (FIC) ou, mais possivelmente, da falta de preenchimento do sistema Sisjovem pelo conveniente. **Malgrado os autos não tragam a indicação exata da providência faltante, reparamos que o Sr. Dacio Rocha Pereira, em momento algum de sua defesa (peças 31/32), afirma ter instituído os coletivos, limitando-se a afirmar que os recursos foram despendidos em prol do interesse público.**

11. A Unidade Técnica observa, acertadamente, que despesas amoldáveis às ora comprovadas pelo ex-prefeito “podem ser realizadas com os recursos do ProJovem, conforme art. 36, caput e parágrafo único da Portaria MDS 171/2009” (peça 34, p. 5). Tais despesas, assomando a R\$ 67.875,94, remeteriam à “folha de pagamento do pessoal do pró-jovem no decorrer do exercício de 2009” (e.g. peça 32, p. 51), à capacitação daqueles agentes e à aquisição de material esportivo e jogos educativos.

12. Por outro lado, o Ministério Público pondera que, **não tendo sido comprovada (ou sequer arguida) a execução física dos coletivos, descabe falar em regularidade de pagamento a monitores, capacitação de agentes ou aquisição de material. O recrutamento e capacitação daqueles agentes, bem assim a compra de equipamentos, não encontra sentido quando ausentes os beneficiários do programa.**

13. **Não tendo sido agrupados os jovens para desenvolvimento das atividades previstas, conclui-se que tais despesas não produziram quaisquer benefícios à coletividade,** equiparando-se às iniciativas “inoperantes” (Acórdão nº 925/2017-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz), “inservíveis” (Acórdão nº 2491/2016-1ª Câmara - Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) ou “imprestáveis” (Acórdão nº 5031/2010-2ª Câmara - Rel. Min. Augusto Sherman) para as quais o TCU reserva a condenação em débito integral.

14. Ademais, nota-se que, para a expectativa de acolhimento de duzentos jovens (contando, cada um dos oito coletivos, com 25 integrantes), a aquisição de trezentos bambolês coloridos (R\$ 1.170,00), trinta redes de voleibol (R\$ 1.950,00) e 115 cones em PVC (R\$ 5.520,00), entre outros tantos itens em quantidades superlativas (e cujo preço totalizou R\$ 26.833,50), afigura-se claramente desproporcional. **De igual forma, o elevado valor unitário observado para determinados equipamentos – entre os quais se destaca o popular jogo de damas, adquirido por R\$ 52,00 cada (gasto total de R\$ 2.080,00) –, desperta suspeitas sobre a lisura da transação.**

15. Em suma, consideramos inviável acolher a tese da Secex/MA no sentido de que “a maior parte dos recursos foi efetivamente utilizada em atividades que guardam relação direta com a finalidade pactuada, estando em atendimento ao interesse da população” (peça 34, p. 5), alegadamente subsistindo apenas “falha de natureza formal” (peça 34, p. 5).

16. **Verificamos, ao contrário, que: 1) a realização dos coletivos, comprovável pela “ficha de identificação” ou preenchimento do Sisjovem, permanece indemonstrada; e 2) as despesas supostamente comprovadas, além de revelarem nota fiscal com valores e quantidades altamente duvidosos, não se traduziriam em benefício aos munícipes na ausência dos coletivos (grifos acrescidos).**

6.4. O Relator, Min. Walton Alencar Rodrigues, anuiu às conclusões do Ministério Público e manifestou-se por julgar irregulares as contas de Dacio Rocha Pereira, condenando-o ao pagamento do débito correspondente ao valor repassado, no exercício de 2009, para implantação dos oito “coletivos” e à multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (peça 38).

6.5. Quanto à alegação de cumprimento do objeto, o recorrente não apresentou, no presente recurso, qualquer documento a fim de comprová-la. Desse modo, subsiste a manifestação precedente do Tribunal (peças 36 e 38), que entendeu que inexistia a comprovação da execução física dos coletivos e irregular a utilização dos correspondentes recursos em pagamento a monitores, capacitação de agentes ou aquisição de material uma vez que ausentes os beneficiários do programa. Além disso, a jurisprudência colacionada pelo recorrente não se aplica ao presente processo, uma vez que não houve a comprovação da regular aplicação dos recursos públicos transferidos.

6.6. Ademais, afasta-se a alegação de ausência de dano ao erário, desvio ou malversação dos recursos visto que, segundo a jurisprudência desta Corte, a execução de objeto conveniado de forma equivocada, em comparação com os termos pactuados no plano de trabalho, sem gerar qualquer benefício à coletividade, motiva a condenação dos responsáveis para restituírem integralmente os valores transferidos ao conveniente (Acórdãos 6774/2011-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. André de Carvalho, e 549/2018-TCU-Primeira Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman).

6.7. Portanto, não há como acolher as razões apresentadas.

Da boa-fé.

7. O recorrente defende que agiu de boa-fé com base nas seguintes alegações:

a) as irregularidades não decorreram de ato de má-fé do gestor, dado que inexistia prova de lesividade ao patrimônio público ou à moralidade administrativa (peça 40, p. 3);

b) sempre agiu com boa-fé em seus atos de gerência dos recursos públicos e foi prejudicado por sua assessoria anterior, que, embora fosse à época encarregada de organizar e encaminhar a documentação, não o fez (peça 40, p. 4);

c) imbuído na atribuição de gestor municipal, tendo conhecimento do que determina a legislação pertinente ao tema, buscou em seu mandato atender da melhor forma as necessidades dos municípios (peça 40, p. 6);

d) não infringiu dispositivo legal e agiu de acordo com o princípio da supremacia do interesse público; não ficou comprovado desvio ou dano ao erário já que todas as despesas foram devidamente realizadas (peça 40, p. 6).

Análise

8. O entendimento consolidado no Tribunal é no sentido de que, em se tratando de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser objetivamente demonstrada e comprovada, a partir dos elementos que integram os autos, para que venha a ser reconhecida. A análise da conduta, portanto, é feita sob o ponto de vista objetivo, sem que seja necessária a comprovação de má-fé (dolo), mas apenas da ausência de boa-fé objetiva, para a responsabilização do agente (Acórdão 7936/2018-TCU-Segunda Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman).

8.1. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

8.2. Desse modo, o exame da boa-fé pressupõe a verificação da atuação do gestor público com honestidade, lealdade e probidade durante a gestão dos recursos públicos a ele confiados ou, se for o caso, da existência de justificativa amparada no direito para as condutas que importaram inobservância aos normativos legais.

8.3. No caso, entendeu-se que a documentação carreada aos autos pelo recorrente não veio acompanhada de elementos suficientes para evidenciar a sua boa-fé, a partir de atitudes concretas do responsável tendentes a atenuar ou impedir o conjunto de irregularidades que lhe foi imputado, entre

as quais: ausência da comprovação da execução física dos coletivos e irregular utilização dos correspondentes recursos em pagamento a monitores, capacitação de agentes ou aquisição de material uma vez que ausentes os beneficiários do programa.

8.4. Ao contrário, por descumprir as normas estabelecidas na legislação quando da aplicação dos recursos públicos, sem que houvesse justificativa plausível para isso, o recorrente não teve o cuidado objetivo esperado do gestor de recursos públicos.

8.5. Portanto, é descabida a alegação de boa-fé.

CONCLUSÃO

9. Da análise do recurso apresentado, conclui-se que:

a) deve ser rejeitada a alegação de cumprimento do objeto em razão de que inexistente a comprovação da execução física dos coletivos e é irregular a utilização dos recursos repassados em pagamentos a monitores, capacitação de agentes ou aquisição de material visto que ausentes os beneficiários do programa;

b) a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser objetivamente demonstrada e comprovada, a partir dos elementos que integram os autos, para que venha a ser reconhecida; a documentação carreada aos autos pelo recorrente não veio acompanhada de elementos suficientes para evidenciar a sua boa-fé, a partir de atitudes concretas do responsável tendentes a atenuar ou impedir o conjunto de irregularidades que lhe foi imputado.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Dacio Rocha Pereira contra o Acórdão 3204/2019-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU:

a) conhecer do recurso de reconsideração e, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, ao recorrente e aos demais interessados.

SERUR, 3ª Diretoria, 3 de março de 2020.

(assinado eletronicamente)

Marcelo Coutinho Telles de Oliveira
Auditor Federal de Controle Externo
Matr. 2289-6