

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 000.125/2016-4.

Natureza: I - Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial).

Entidade: Município de Rosário – MA.

Responsáveis: Ivaldo Antônio Cavalcante (124.768.383-49);  
Marconi Bimba Carvalho de Aquino (104.230.603-68).

Interessado: Ministério do Desenvolvimento Social (extinto)  
(05.526.783/0001-65).

Representação legal: João Gabina de Oliveira (OAB/MA 8.973).

**SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONHECIMENTO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA.**

## RELATÓRIO

Reproduz-se a seguir a instrução de mérito lançada à peça 75, que contou com o de acordo do corpo dirigente da unidade técnica, peças 76 e 77:

### INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Marconi Bimba Carvalho de Aquino (peça 59) contra o Acórdão 12.890/2018-TCU-1ª Câmara, relator Walton Alencar Rodrigues (peça 36). 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:

9.1. considerar revel Ivaldo Antonio Cavalcante, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. rejeitar as alegações de defesa de Marconi Bimba Carvalho de Aquino;

9.3. julgar irregulares as contas de Ivaldo Antonio Cavalcante, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, “a” e “d”, 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, 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 do TCU), o recolhimento da dívida ao Fundo Nacional de Assistência Social, 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:

Data de ocorrência	Valor (R\$)
19/2/2008	6.300,00
14/3/2008	6.300,00
8/4/2008	6.300,00
12/5/2008	6.300,00
6/6/2008	6.300,00
1/7/2008	6.300,00
12/8/2008	6.300,00
4/9/2008	6.300,00
17/10/2008	6.300,00
7/11/2008	6.300,00

19/12/2008	6.300,00
15/2/2008	6.637,80
14/3/2008	6.637,80
22/4/2008	6.637,80
8/5/2008	6.637,80
5/6/2008	6.637,80
2/7/2008	6.637,80
7/8/2008	6.637,80
4/9/2008	6.637,80
3/12/2008	6.637,80
23/12/2008	6.637,80
30/12/2008	6.637,80
21/2/2008	4.060,00
20/3/2008	4.060,00
19/4/2008	4.140,00
15/5/2008	4.240,00
11/6/2008	4.440,00
1/7/2008	4.420,00
15/8/2008	4.420,00
10/9/2008	4.400,00
13/10/2008	4.420,00
12/11/2008	4.400,00
17/6/2008	15.075,00
1/7/2008	15.075,00
19/8/2008	15.075,00
10/9/2008	15.075,00
15/10/2008	15.075,00
13/11/2008	15.075,00
16/12/2008	15.075,00
22/12/2008	5.500,00

9.4. julgar irregulares as contas de Marconi Bimba Carvalho de Aquino, com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, “a”, 19, parágrafo único, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.5. aplicar a Ivaldo Antonio Cavalcante a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), 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 do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data desta deliberação até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar a Marconi Bimba Carvalho de Aquino a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), 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 do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data desta deliberação até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.8 encaminhar cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

## HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência

Social - FNAS contra Ivaldo Antônio Cavalcante, Prefeito de Rosário/MA (gestão 2005/2008), em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados, na modalidade fundo a fundo, à conta dos Programas de Proteção Social Básica - PSB e de Proteção Social Especial - PSE, no exercício de 2008.

3. Os Programas de Proteção Social Básica - PSB e de Proteção Social Especial - PSE, ambos de ação continuada, têm por objeto conceder bolsas para jovens em situação de vulnerabilidade social, prover serviços específicos de proteção social básica e realizar ações socioeducativas e de convivência para crianças e adolescentes em situação de trabalho, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social PNAS, aprovada pela Resolução CNAS 145, de 15/10/2004.

4. Para a execução do PSB e do PSE, o Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS repassou recursos ao município de Rosário/MA, no exercício de 2008, no montante de R\$ 296.340,80, por meio das ordens bancárias listadas à peça 1, p. 22.

5. À época, a prestação de contas de recursos de cofinanciamento federal de ações continuadas de assistência social deveria ser efetuada mediante o envio eletrônico do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, por meio do SUAS Web, até o último dia do mês de fevereiro do ano subsequente ao de execução, conforme determinavam os arts. 8º e 9º da Portaria MDS 459/2005, então vigente.

6. Por meio da Nota Técnica 7807, de 26/8/2014 (peça 1, p. 56-60), o FNAS informou que, como ainda não tinha recebido o demonstrativo sintético referente ao exercício de 2008, notificou a Prefeitura Municipal de Rosário/MA e o conselho municipal de assistência social, por meio de ofícios datados de 28/9/2009, para que remetessem a documentação necessária. No entanto, a prefeitura municipal, por meio de ofício datado de 10/6/2009, respondeu que era impossível atender à solicitação formulada pelo concedente e que, por esse motivo, havia proposto ação de improbidade administrativa, bem como representação criminal, em face de Ivaldo Antônio Cavalcante, prefeito municipal no período de 2005 a 2008.

7. Após outras diligências, o Relatório de Tomada de Contas Especial MDS 65, de 6/7/2015 (peça 1, p. 188-198), apontou como responsável pela irregularidade verificada o ex-prefeito Ivaldo Antônio Cavalcante.

8. No âmbito do TCU, no entanto, promoveu-se a citação não só do responsável indicado pelo MDS, mas também de seu sucessor no período de 2009 a 2012, Marconi Bimba Carvalho de Aquino, ora recorrente (peças 11, 12, 18, 19, 20 e 25).

9. Dos responsáveis citados, somente o prefeito sucessor apresentou alegações de defesa (peça 29). Seu principal argumento foi o de que tomou as devidas providências contra seu antecessor, por meio do ajuizamento de ações penais e de ação de improbidade administrativa.

10. No entanto, a Secex/PI verificou que as ações ajuizadas não eram atinentes aos recursos do PSB e do PSE, de modo que o responsável não atendeu aos requisitos da Súmula TCU 230 para eximir-se de responsabilidade por omissão na prestação de contas.

11. Diante disso, como visto acima, o Tribunal, por meio do Acórdão 12890/2018-TCU-1ª Câmara (peça 36), declarou Ivaldo Antônio Cavalcante revel e julgou irregulares as suas contas e as de seu sucessor, Marconi Bimba Carvalho de Aquino, condenando o primeiro ao pagamento de débito e multa e, o segundo, apenas ao pagamento de multa.

12. Inconformado, o prefeito sucessor interpõe recurso de reconsideração, que é objeto do presente exame.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

13. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 60), acolhido por despacho do relator, Exmo. Ministro Vital do Rêgo, que conheceu do recurso, suspendendo os efeitos dos itens 9.4, 9.6 e 9.7 do acórdão recorrido, em relação ao recorrente (peça 62).

## EXAME TÉCNICO

### 14. Delimitação

14.1. O presente recurso tem por objeto examinar a omissão na prestação de contas de recursos de cofinanciamento federal de programas de ação continuada.

### 15. A omissão na prestação de contas de recursos de cofinanciamento federal de programas de ação continuada.

15.1. Alegações de Marconi Bimba Carvalho de Aquino (peça 59):

15.2. Não há falar que o recorrente deixou pendente tomada de contas junto ao TCU, pois ocupou o cargo de prefeito municipal de 2009 a 2012 e os recursos objeto da presente TCE foram recebidos e gastos pelo ente municipal em 2008.

15.3. A Nota Técnica 7.807, emitida em 26/8/2014, um ano e meio após o fim do mandato do recorrente, narra que, por meio do Ofício 68, de 10/6/2009, a Prefeitura de Rosário/MA informou que o recorrente tinha ajuizado ação de improbidade administrativa e representação criminal contra seu antecessor. Naquele momento de análise inicial da destinação dos recursos objeto desta TCE, o recorrente acreditava estar cumprindo seu dever legal, conforme expresso na Súmula TCU 230, mas não havia elementos suficientes para instaurar TCE.

15.4. A Nota Técnica 501, de 25/3/2015, mais recente, demonstra que a TCE não poderia ser realizada pelo recorrente, devido à total ausência de documentos acerca dos recursos federais repassados, conforme informado pela prefeitura, por meio de ofício, ao FNAS.

15.5. Embora o órgão federal tenha elencado novos deveres e pendências quanto às circunstâncias fáticas narradas no período de 2014 e 2015, o recorrente não respondia mais pelo município, e, assim, não poderia ajudar na tentativa de TCE e no acompanhamento de processos judiciais.

15.6. Como ajudou o órgão federal no que pôde, durante todo o seu mandato, o correto seria figurar como “*assistente simples*” do FNAS (CPC, art. 121).

15.7. Não pode ser taxado de omissor, pois só foi possível a instauração de TCE, em 2016, porque o órgão federal, o recorrente e o gestor do período 2013-2016 atuaram em conjunto em prol do interesse público.

15.8. A intenção do art. 8º da Lei Orgânica do TCU c/c art. 84 do Decreto-Lei 200/1967 e da Súmula TCU 230 é responsabilizar solidariamente os gestores que fazem “*vista grossa*” aos vícios de gestões anteriores. Contudo, no caso, foi exposta a boa-fé do recorrente, que fez o possível em prol do interesse público.

15.9. Os fatos apresentados não se enquadram na omissão no dever de prestar contas tipificada no art. 16, III, “a”, da Lei Orgânica do TCU. Assim, a aplicação dessa norma ao presente caso caracteriza analogia *in malam partem*, vedada no nosso ordenamento jurídico.

15.10. Análise:

15.11. Como visto acima, a prestação de contas da transferência de recursos de cofinanciamento federal de ações continuadas de assistência social, como os do PSB e do PSE, deveria ser efetuada até o último dia do mês de fevereiro do ano subsequente ao de execução, conforme determinavam os arts. 8º e 9º da Portaria MDS 459/2005, vigente à época. Ou seja, no caso, até 28/2/2009.

15.12. Ivaldo Antônio Cavalcante exerceu mandato de prefeito de Rosário/MA de 2005 a 2008 e, o recorrente, de 2009 a 2012. Assim, identificam-se neste processo duas espécies de responsabilidade, com titularidade distinta. A de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos em 2008, que assiste ao prefeito antecessor, e a de apresentar a prestação de contas ao órgão concedente, que assiste ao seu sucessor, ora recorrente, visto que o prazo para tanto se estendeu até os primeiros meses do seu mandato.

15.13. Não procede, pois, a alegação do recorrente de que, por ter iniciado o exercício do mandato de prefeito no ano seguinte ao da transferência e utilização dos recursos federais, não teria deixado pendente a respectiva prestação de contas.

15.14. Mas o prefeito sucessor ainda poderia se eximir da responsabilidade de apresentar contas, caso atendesse aos requisitos previstos na Súmula TCU 230, *verbis*:

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.

15.15. Ou, como expresso no seguinte enunciado da jurisprudência selecionada desta Corte:

O prefeito sucessor é responsável, solidariamente com o antecessor, nos casos em que o término da vigência do convênio ocorrer na gestão daquele, salvo se comprovado que os recursos foram integralmente despendidos na gestão do prefeito antecessor, tendo o sucessor promovido ações judiciais visando ao ressarcimento do Erário e à obtenção de documentos necessários à prestação de contas.

Acórdão 1131/2010-1ª Câmara, relator Valmir Campelo.

15.16. Note-se que embora pareça que a súmula propõe exclusivamente a instauração de TCE pelo sucessor contra o antecessor, não é esse o caso. Na verdade, sugere a adoção pelo sucessor de medidas judiciais e administrativas adequadas e suficientes para que se obtenha a documentação necessária ou o ressarcimento do dano ao erário.

15.17. Nesse sentido, o recorrente menciona ter informado ao FNAS, por meio do Ofício 68/2009 da Prefeitura de Rosário/MA, sobre o ajuizamento de ação de improbidade administrativa e de representação criminal contra seu antecessor.

15.18. Além disso, o recorrente transcreve trechos das Notas Técnicas FNAS 7.807/2014 (peça 1, p. 56-60) e 501/2015 (peça 1, p. 4-8), para alegar que a primeira retrataria apenas as providências iniciais tomadas por ele para sanar a falta da prestação de contas considerada (as relatadas no Ofício 68/2009), enquanto a segunda demonstraria a total impossibilidade de obter documentação até mesmo para a instauração de TCE contra seu antecessor.

15.19. Ocorre que a segunda nota apenas confirma a falta de apresentação da documentação comprobatória da regular execução dos recursos repassados que já havia sido verificada pela primeira, faz nova menção às informações prestadas pela prefeitura no Ofício 68/2009 e relata a impossibilidade de notificação pessoal do prefeito sucessor para cobrança das providências cabíveis. Ou seja, não indica, em momento algum, a impossibilidade de prestação de contas alegada pelo recorrente.

15.20. A instauração de TCE que se seguiu, portanto, não foi resultado da colaboração em prol do interesse público mencionada pelo recorrente, mas sim da sua inércia na adoção de alguma das alternativas de que dispunha, isto é, apresentar a prestação de contas ou tomar providências para suprir a sua falta.

15.21. Ressalte-se que o recorrente, em suas alegações de defesa (peça 29), mencionou ter tomado as seguintes medidas judiciais em face de seu antecessor (cf. peça 32, p. 5, § 3.2.2):

- a) ação penal 45715-38/2012, baseado no art. 1º, inciso VII, do Decreto-lei 201/1967, relativamente à ausência de prestação de contas de recursos - peça 29, p. 4;
- b) ação penal 39683-17/2012 - peça 29, p. 4;
- c) processo 11810-42/2012, representação criminal baseada art. 1º, inciso VII, do Decreto-lei 201/1967, considerando a ausência de prestação de contas de recursos - peça 29, p. 4;
- d) ação penal 17393-71.2013.4.01.3700 - peça 29, p. 5;
- e) ação penal 2010.37.00.000478-2 - peça 29, p. 6-9; e

f) ação de improbidade administrativa - peça 29, p. 11-16.

15.22. No entanto, a Secex/PI verificou que (peça 32, p. 5-6, com destaques acrescidos):

4.1 (...) as ações e demais processos impetrados [por Marconi Bimba Carvalho de Aquino] contra seu antecessor, Sr. Ivaldo Antônio Cavalcante, CPF 124.768.383-49, ex-prefeito do município de Rosário/MA, gestão 2005-2008, não se referem aos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, à conta dos Programas de Proteção Social Básica - PSB e Proteção Social Especial - PSE, ambos FNAS, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, no exercício de 2008, como se verifica das próprias peças:

a) **ação penal 45715-38/2012** - que se refere a supostas práticas de crimes contidos no referido artigo, relativamente aos recursos transferidos pelo PDDE/PDE, PNAE e PNAC - peça 30;

b) **ação penal 39683-17/2012** - baseada nos arts. 168-A, inciso I, e 337-A, incisos I e III, do Código Penal, que se refere a assunto distinto do tratado na presente Tomada de Contas Especial, como se verifica a seguir, *in verbis*:

I) Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional; e

II) Art. 337-A. Suprimir ou reduzir contribuição social previdenciária e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:

I - omitir de folha de pagamento da empresa ou de documento de informações previsto pela legislação previdenciária segurados empregado, empresário, trabalhador avulso ou trabalhador autônomo ou a este equiparado que lhe prestem serviços;

II - deixar de lançar mensalmente nos títulos próprios da contabilidade da empresa as quantias descontadas dos segurados ou as devidas pelo empregador ou pelo tomador de serviços; e

III - omitir, total ou parcialmente, receitas ou lucros auferidos, remunerações pagas ou creditadas e demais fatos geradores de contribuições sociais previdenciárias.

c) **processo de representação criminal 11810-42/2012**, baseada no art. 1º, inciso VII, do Decreto-lei 201/1967, considerando a ausência de prestação de contas de recursos, sem, contudo, especificar qual o convenio, ajuste etc. - peça 29, p. 4;

d) **ação penal 17393-71.2013.4.01.3700**, refere-se a recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE para aplicação no Programa Dinheiro Direto na Escola, portanto, diferente do assunto tratado na TCE em questão - peça 29, p. 5;

e) **ação penal 2010.37.00.000478-2**, relaciona-se com apropriação indébita de recursos previdenciários - peça 29, p. 6-9; e

f) **ação de improbidade administrativa**, tendo em vista a não apresentação da prestação de contas dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar, relativamente ao exercício de 2008 - peça 29, p. 11-16.

15.23. Destaque-se que o recorrente, nesta oportunidade, nada opõe a essa conclusão da Secex/PI nem aponta qualquer providência concreta que teria tomado a respeito da falta de prestação de contas dos recursos em questão. Mantém-se, pois, a conclusão estabelecida nos autos até aqui de que o recorrente não apresentou as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor nem buscou resguardar o patrimônio público, por meio da adoção das devidas medidas legais, descumprindo, assim, o comando da Súmula TCU 230.

15.24. Bem esteve o acórdão recorrido, portanto, em punir o recorrente com multa, como preconiza a reiterada jurisprudência desta Corte, tal como, por exemplo, no seguinte enunciado:

Não cabe a atribuição de débito solidário ao prefeito sucessor omissor que, embora obrigado a prestar contas em razão de a vigência do ajuste adentrar o seu mandato, não geriu os recursos do convênio. Nesse caso, cumpre julgar irregulares as contas do prefeito sucessor e aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

Acórdão 665/2016-1ª Câmara, relator Benjamin Zymler.

15.25. Não procede a pretensão do recorrente de ser designado “*assistente simples*” do FNAS no processo atual. Primeiro, porque o FNAS não é parte no processo. Segundo, porque, caso as normas processuais do TCU admitissem a intervenção do FNAS, esta se daria, por certo, no polo ativo, sendo claro que o recorrente, por ser o responsável pela omissão na prestação de contas verificada, como demonstrado acima, deve ocupar o polo passivo.

15.26. Por fim, analogia é um método de interpretação jurídica utilizado quando, diante da ausência de previsão específica na legislação, aplica-se uma disposição normativa que regula casos semelhantes ao que se deseja dirimir. Assim, não se aplica à hipótese de omissão na prestação de contas de transferências de recursos federais, que se encontra plenamente definida e disciplinada pela Lei Orgânica do TCU e normas complementares.

15.27. Portanto, ainda que o recorrente tivesse razão na sua alegação de que não houve omissão, isso apenas significaria que as normas que regulam esse instituto não incidiriam sobre os fatos verificados no caso vertente e seus agentes, principalmente no que concerne às sanções imputáveis a estes. A imposição de sanções, portanto, representaria aplicação indevida da norma a fatos atípicos, não a pretensa incidência de analogia *in malam partem*.

15.28. Mas já se demonstrou reiteradamente, nos autos e nesta instrução, a ocorrência de omissão na prestação de contas em questão e a responsabilidade do recorrente por isso.

## CONCLUSÃO

16. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) o recorrente não cumpriu a obrigação que lhe cabia de apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor nem buscou resguardar o patrimônio público, por meio da adoção das devidas medidas legais, descumprindo, assim, o comando da Súmula TCU 230;

b) foi omissor, portanto, na prestação de contas dos recursos geridos por seu antecessor, de modo que, embora não seja cabível atribuir-lhe débito, cumpre julgar irregulares as suas contas, por omissão, e aplicar-lhe a multa do art. 58, inc. I, da Lei 8.443/1992, como corretamente deliberado pelo acórdão recorrido.

17. Com base nessas conclusões, propõe-se o conhecimento do recurso interposto para que lhe seja denegado provimento.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Marconi Bimba Carvalho de Aquino contra o Acórdão 12890/2018-TCU-1ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, *caput* e § 1º, do RI/TCU:

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

b) dar conhecimento ao recorrente e aos demais interessados da decisão que vier a ser prolatada.

2. O Ministério Público junto ao TCU, nos autos representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se integralmente de acordo com a proposta de encaminhamento da unidade técnica, consoante o parecer acostado à peça 78.

É o relatório.