

GRUPO I - CLASSE II - 2ª Câmara
TC-024.353/2006-5
Natureza: Tomada de contas especial
Unidade: Município de Ouroândia/BA
Responsável: Adinael Freire da Silva (CPF 570.501.205-53)
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVENIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. CITAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS em desfavor do Sr. Adinael Freire da Silva, ex-Prefeito do Município de Ouroândia/BA, em virtude de omissão na apresentação da prestação de contas dos recursos recebidos do então Ministério da Assistência e Promoção Social/MAPS, objetivando o cofinanciamento dos Serviços Assistenciais de Ação Continuada voltados à Atenção à Criança - PAC, nos termos da Portaria 28, de 31/1/2003 (fls. 9/10).

2. Os recursos, relativos ao exercício de 2003, totalizaram R\$ 20.424,00, transferidos nas seguintes datas:

Valor (R\$)	Data
5.106,00	17/4/2003
1.702,00	27/5/2003
8.510,00	3/11/2003

Valor (R\$)	Data
3.404,00	18/12/2003
1.702,00	16/2/2004
Total: R\$ 20.424,00	

3. Segundo o MDS, a prestação de contas encaminhada pelo ex-Prefeito em 27/2/2005 (fl. 48) não possuía condições de aprovação, em razão da ausência de peças (fls. 61/63). Esgotados os procedimentos administrativos internos sem resposta do responsável, o Relatório do Tomador de Contas consignou como motivo para instauração da TCE a não apresentação da prestação de contas (fls. 69/72).

4. O Controle Interno certificou a irregularidade das contas (fls. 75/80), e a autoridade ministerial competente atestou haver tomado conhecimento das conclusões, determinando seu encaminhamento a este Tribunal para fins de julgamento (fl. 83).

5. Como parte do relatório, adoto a instrução, com proposta de mérito, produzida pela 7ª Secex (fls. 153/160):

“3. No âmbito do Tribunal, instruídos os autos inicialmente pela Secex/BA (fls. 89/92), o ex-Prefeito foi citado com vistas a comprovar a boa e regular aplicação de tais recursos, ante a alegada omissão na prestação de contas, consoante ofício e AR de fls. 93/96.

4. Após a obtenção de vista do processo e prorrogação de prazo, o ex-prefeito, em atendimento à citação feita pelo Tribunal, apresentou a defesa de fls. 105/106, acompanhada dos documentos de fls. 108/128, dando notícia de que a prestação de contas de tais recursos teria sido encaminhada ao órgão repassador em fevereiro de 2005.

5. Presentes os autos nesta Secretaria, por força da Portaria/Segecex 07, de 16/2/2007, e considerando a informação sobre a apresentação da questionada prestação de contas; e

considerando, ainda, a ausência de parte dos extratos bancários da conta corrente utilizada para movimentação dos recursos, decidiu-se pela realização preliminar das seguintes diligências:

a) ao MDS solicitando a confirmação acerca do envio àquele órgão da prestação de contas e, em caso positivo, o envio ao Tribunal do parecer sobre a análise das contas;

b) à Superintendência do Banco do Brasil no Estado da Bahia para que fosse encaminhada ao Tribunal cópia dos extratos bancários da conta corrente que movimentou tais recursos, no período de 17/4/2003 a 31/12/2003, informando os beneficiários de saques ou transferências, na eventualidade de a conta não ter sido movimentada, exclusivamente, por meio de cheques.

6. Recebidas as respostas às diligências realizadas, e examinados os documentos enviados ao Tribunal (fls. 2/48 do Anexo 1), concluiu-se que todos os saques efetuados na conta utilizada para movimentação dos recursos do PAC tiveram como beneficiário a própria Prefeitura Municipal de Ourolândia e foram feitos diretamente no caixa do banco. De acordo com o MDS, o ex-gestor encaminhara a prestação de contas, que não foi aprovada por aquele órgão, ante as irregularidades detectadas, em especial pela falta de peças necessárias ao exame da regularidade da aplicação dos recursos.

7. Com base nessas informações, a instrução de fls. 141/143 concluiu pela necessidade de renovação da citação feita ao ex-gestor, uma vez que o motivo da instauração da TCE não teria sido a alegada omissão na prestação de contas e sim a sua não aprovação, em razão da verificação de irregularidades. Além disso, considerando a informação de que todos os saques efetuados na conta corrente relativa ao PAC tiveram como beneficiário a Prefeitura Municipal, entendeu-se que o ente municipal deveria ser citado em solidariedade com o ex-prefeito.

8. A Diretora e o Secretário concluíram, contudo, que o fato de o município ter sido o recebedor dos cheques não constituía indício suficiente de benefício por ele auferido, especialmente pelo fato de os títulos terem sido sacados diretamente no caixa.

8.1 Concordando, porém, com a proposta de alteração dos motivos da citação do responsável, e considerando as pendências que ensejaram a não aprovação da prestação de contas apresentada ao repassador dos recursos em questão, foi renovada a citação do Sr. Adinael Freire da Silva, ex-Prefeito de Ourolândia/BA, para apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social o valor total repassado àquele município por conta do Plano de Ação aprovado pela Portaria 28/2003, da Secretaria de Política de Assistência Social, do então Ministério da Previdência e Assistência Social, que objetivou a execução de Serviços Assistenciais de Ação Continuada: Apoio à Criança Carente em Creche, em razão das seguintes irregularidades:

‘a) não aprovação da prestação de contas pelo órgão concedente, ante a não apresentação de toda a documentação exigível, conforme Informação Técnica - (VBS), da Coordenação de Análise de Prestação de Contas do FNAS. Documentos faltantes: Relatório de Cumprimento do Objeto, referendado pelo Conselho Municipal de Assistência Social; comprovante de recolhimento dos saldos remanescentes; cópia dos despachos adjudicatórios e de homologação da licitação e/ou da publicação do reconhecimento de dispensa ou inexigibilidade de licitação; declaração expressa do Ordenador de Despesas quanto à boa e regular aplicação dos recursos pactuados;

b) ausência de nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas relacionadas na prestação de contas, ante a realização de saques diretamente no caixa de cheques emitidos em nome da Prefeitura Municipal de Ourolândia/BA e a não emissão de cheques nominais aos credores/prestadores de serviços/fornecedores contratados, em desacordo com o disposto no art. 5º, da Portaria 28, de 31/01/2003.’

8.1.1 No ofício citatório o responsável foi esclarecido de que a demonstração da regularidade da aplicação dos recursos deveria ocorrer por meio *‘de documentação probatória da execução das ações do programa e das despesas efetuadas, tais como: notas fiscais, recibos de pagamentos, processos de pagamento, processos licitatórios e de contratação de pessoal, contratos e termos de adjudicação e homologação da licitação, ou dispensa/inexigibilidade, devidamente*

fundamentados, termo de recebimento dos serviços, peças pendentes da prestação de contas e outros documentos que contribuam para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais, do nexo de causalidade entre os recursos repassados e as ações do programa e dos eventuais rendimentos de aplicação financeira.’

9. Em atendimento à mencionada citação, o ex-Prefeito encaminhou ao Tribunal a defesa de fls. 49/52 do Anexo 1, acompanhada da documentação de fls. 53/123 do mesmo anexo, que será resumida e analisada adiante.

Defesa do Sr. Adinael Freire da Silva

10. Acerca das pendências relacionadas pelo MDS quando da análise da prestação de contas, o ex-Prefeito inicia sua defesa anexando, a título de comprovação do cumprimento do objeto, cópia de ata que, segundo alegado, encontrava-se arquivada no Arquivo Público Municipal de Ouarolândia.

10.1 Alega o responsável que, embora não explicitamente mencionado pelo Tribunal o dispositivo legal infringido pela não aplicação financeira dos recursos, entende tratar-se das disposições do art. 116, § 4º, da Lei 8.666/93. Argumenta que os recursos do programa, tão logo creditados na conta específica, eram imediatamente utilizados nos pagamentos aos credores e fornecedores, o que impossibilitava a aplicação financeira dos recursos.

10.2 Sobre o saldo remanescente dos recursos, argumenta que, por se tratar de programa de ação continuada, as sobras são juntadas com as parcelas a receber. Sendo assim, alega o ex-prefeito, o saldo remanescente de 2003 foi apresentado juntamente com a prestação de contas dos recursos de 2004, em relação à qual não recebera do órgão repassador qualquer notificação de irregularidade.

10.3 O ex-Prefeito argumenta, também, que as despesas relacionadas com o programa em questão foram realizadas por meio de dispensa de licitação, de acordo com a Lei 8.666/93.

10.4 No tocante aos documentos fiscais integrantes da prestação de contas, alega o ex-gestor que, apesar de ficarem, como de praxe, arquivados na prefeitura, foi-lhe concedida pelo arquivo público municipal cópia dos documentos de receita e despesa, o que fora anexado à sua defesa.

10.5 Em relação à falta de nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas relacionadas na prestação de contas, argumenta o Sr. Adinael que os pagamentos eram feitos pela tesouraria da prefeitura, mediante a comprovação da despesa, ante a ausência de agência bancária na cidade. De acordo com o responsável, os processos de pagamento foram indevidamente encaminhados à Secretaria Estadual do Trabalho e Ação Social-Setras ao invés de serem enviados ao MDS.

10.6 O responsável argumenta que a documentação ora encaminhada não foi anteriormente apresentada ao MDS e ao Tribunal em razão de politicagem do atual prefeito, que impede o acesso aos documentos regularmente arquivados ao final de sua gestão. Argumenta, ainda, que mensalmente a prefeitura encaminha ao ‘Tribunal de Contas dos Municípios’ toda movimentação de recursos do município, sendo que a prestação de contas de 2003 fora devidamente aprovada.

10.7 Com esses argumentos, entende o ex-Prefeito demonstrada a sua lisura em relação aos recursos ora em exame, bem como sanadas as supostas irregularidades apontadas no processo, ao tempo em que requer o julgamento da TCE pela regularidade.

Análise da defesa

11. Preliminarmente, antes de iniciar a análise da defesa apresentada pelo Sr. Adinael Freire da Silva, algumas questões acerca do programa em exame devem ser colocadas, de forma a facilitar o exame dos fatos alegados no presente processo.

11.1 Conforme mencionado anteriormente, os recursos questionados nestes autos foram transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social de Ouarolândia, por força da Portaria 28, de 31/1/2003, tendo sido creditados na conta corrente específica do programa entre 23/4/2003 e 16/2/2004.

11.2 De acordo com o art. 5º da referida norma, os recursos deveriam ser mantidos em contas específicas e movimentados, exclusivamente, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária. Além disso, enquanto não utilizados, deveriam ser, obrigatoriamente, aplicados em caderneta de poupança ou no mercado financeiro.

11.3 Ainda segundo a mencionada portaria, os gestores teriam o prazo de sessenta dias após o encerramento do exercício para a apresentação da prestação de contas ou, quando fosse o caso, noventa dias após o recebimento do último repasse (art. 14). Por fim, estabeleceu-se que a prestação de contas deveria ser feita de acordo com a legislação vigente (art. 15).

11.4 Feitas essas considerações, conclui-se que o Sr. Adinael Freire da Silva foi o responsável pela execução da totalidade dos recursos repassados por meio da mencionada portaria, mesmo a última parcela tendo sido creditada na conta corrente no dia 16/2/2004, já que a sua gestão junto à Prefeitura Municipal de Ourolândia findou apenas em 31/12/2004. Conclui-se, ainda, que a prestação de contas de tais recursos deveria ter sido encaminhada ao MDS até 16/5/2004, em cumprimento às disposições do art. 14 da referida Portaria 28/2003.

11.5 Em relação à formalização da prestação de contas, o Decreto 2.529/1998, que dispõe sobre a transferência de recursos do FNAS para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais, a exemplo do que ora se examina, estabelece que, enquanto não expedidas pelo então Ministério da Previdência e Assistência Social as instruções sobre o assunto, a elas devem ser aplicadas as normas da União (art. 5º, parágrafo único). Assim é que, ante a inexistência de norma específica, quando da análise da prestação de contas apresentada ao MDS, foi exigida a observância às disposições da IN/STN 01/97, consoante se vê do expediente enviado ao ex-Prefeito em 13/10/2004 (fl. 31).

11.6 Passando-se ao exame das alegações apresentadas pelo ex-prefeito, especificamente em relação à cópia da ata juntada à sua defesa, convém registrar que se trata de ata de reunião do Grupo Gestor do Programa de Erradicação Infantil, realizada no mês de fevereiro de 2004, ocasião em que foram discutidos vários assuntos relacionados com os Programas de Ação Continuada - Peti e Creche. Ao final, os membros opinaram pela aprovação das prestações de contas dos referidos programas, relativas ao ano de 2003.

11.6.1 Ressalte-se que, além de referida conclusão do Grupo Gestor do Programa de Erradicação Infantil não ter sido referendada pelo Conselho Municipal de Assistência Social, não foi apresentado pelo responsável o relatório de cumprimento do objeto, na forma exigida pelos normativos acerca do assunto e explícita na orientação enviada ao ex-Prefeito em outubro de 2004 (cf. item 11.5 retro), permanecendo, pois, a irregularidade apontada pelo MDS por ocasião da análise da prestação de contas.

11.7 Sobre a aplicação financeira dos recursos, embora possa ser utilizada a alegada norma da Lei 8.666/93, aplicável aos recursos transferidos mediante convênio, a própria Portaria 28/2003 estabeleceu a obrigatoriedade de sua aplicação em caderneta de poupança ou no mercado financeiro, conforme exposto antes. No caso que ora se examina, pelos extratos bancários juntados ao processo, constata-se que, de fato, os recursos creditados na conta específica foram, de imediato, sacados. Dessa forma, antes mesmo de analisar a pertinência da utilização de tais recursos, bem como o nexo de causalidade entre esses recursos e as despesas comprovadas, resta demonstrada a desnecessidade de cumprimento da obrigação, ante o exíguo prazo em que eram mantidos na conta específica do programa.

11.8 Em relação ao saldo de recursos, entende-se despropositada a alegação do responsável no sentido de que o saldo de 2003 tenha sido apresentado na prestação de contas de 2004, juntamente com os recursos repassados naquele exercício. É que, de acordo com a Portaria 28/2003, de forma a consolidar todas as informações sobre a execução dos recursos daquele exercício, admitiu-se a apresentação da prestação de contas noventa dias após o repasse da última parcela e não 60 (sessenta) dias após o encerramento do exercício, o que se aplica ao caso em exame, já que a última parcela foi creditada na conta específica no dia 16/2/2004 (cf. art. 14). Além disso, em

atendimento às disposições da IN/STN 01/97 (art. 30), aplicável ao caso (cf. item 11.5), e em consonância, também, com as orientações emanadas do MDS, a comprovação da utilização dos recursos na finalidade prevista deveria ser feita mediante a identificação em todos os documentos de prestação de contas do número da portaria correspondente, do objeto e do exercício de referência, inclusive e principalmente, os documentos fiscais correspondentes às despesas efetuadas.

11.9 Sobre os procedimentos adotados com vistas às aquisições feitas para a execução do programa, o ex-gestor limitou-se a afirmar que as despesas foram realizadas mediante dispensa de licitação, sem apresentar, contudo, qualquer justificativa para as dispensas e seus fundamentos legais. Dessa forma, e considerando a ausência, no processo, de qualquer comprovação da realização dos alegados procedimentos de dispensa, não há como se concluir acerca da legalidade dos atos.

11.10 Quanto às despesas comprovadas a título de prestação de contas dos recursos recebidos, convém registrar que na relação de pagamentos consta a execução de despesas num total de R\$ 23.889,51 (fl. 87 do Anexo 1), superior ao valor previsto para o exercício de 2003, correspondente a R\$ 21.036,72 (R\$ 21.036,72 do FNAS e R\$ 612,72 de contrapartida).

11.10.1 Não obstante isso, verificou-se que os cheques emitidos foram sacados diretamente no caixa e tiveram como beneficiário, exclusivamente, a Prefeitura Municipal de Ourolândia, fato confirmado pelo próprio ex-gestor. Isso, além de contrariar as orientações expressas no art. 5º da Portaria 28/2003, uma vez que os recursos deveriam ser movimentos por meio de cheques nominativos ou ordens bancárias aos credores, levou à quebra do nexo causal entre os recursos repassados e a execução das ações do programa.

11.10.2 A quebra do nexo de causalidade se confirma na medida em que os documentos fiscais anexados como possíveis despesas realizadas não fazem qualquer referência à Portaria 28/2003. Essa ausência de identificação não permite vincular as notas fiscais e recibos aos recursos transferidos pelo FNAS, além de não garantir que tais documentos não sejam utilizados como comprovação da aplicação de recursos de outras fontes.

11.10.3 Dessa forma, ausente o nexo de causalidade, além das demais impropriedades apontadas no presente processo, conclui-se pela falta de comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pelo FNAS por meio da Portaria 28/2003, bem como da contrapartida correspondente.

11.10.4 Deve ser registrado que o fato de o Tribunal de Contas dos Municípios ter aprovado as contas do Município de Ourolândia, relativas ao exercício de 2003, conforme alegado pelo responsável, não significa qualquer dependência deste Tribunal em relação a essa decisão. A competência do TCU para o exame da correta aplicação dos recursos federais é definida na própria Constituição Federal, possuindo caráter privativo e não podendo ser afastada por qualquer outra atuação, seja do Poder Judiciário ou de qualquer outro Tribunal de Contas.

11.11 Considerando, pois, que as alegações e documentos trazidos aos autos pelo ex-Prefeito não foram capazes de elidir o débito, uma vez que não comprovam a boa e regular aplicação dos recursos de que trata a presente TCE, e considerando, ainda, que os elementos juntados ao processo não permitem o reconhecimento da boa-fé do responsável, em atenção ao disposto no art. 202, § 2º, do Regimento Interno/TCU, entende-se que o Tribunal pode, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do § 6º do mesmo artigo do normativo citado.

12. Pelo exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

I - com fulcro nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea 'c', e 19, *caput*, da Lei 8.443/92, julgar irregulares as contas do Sr. **Adinael Freire da Silva**, CPF 570.501.205-53, ex-Prefeito de Ourolândia/BA, condenando-o ao pagamento das quantias abaixo relacionadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, a partir das datas mencionadas, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, fixando-lhe o prazo de quinze dias para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Fundo

Nacional de Assistência Social-FNAS, nos termos do art. 23, inciso III, alínea 'a', da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU:

Valor (R\$)	Data
5.106,00	17/4/2003
1.702,00	27/5/2003
8.510,00	3/11/2003

Valor (R\$)	Data
3.404,00	18/12/2003
1.702,00	16/2/2004

II - aplicar ao Sr. **Adinael Freire da Silva** a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

III - autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/92 c/c o art. 217 do RI/TCU, o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelo responsável, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, além de informar ao responsável que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do citado regimento interno;

IV - 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 expedidas em decorrência do acolhimento das propostas lançadas nos tópicos I e II supra;

V - remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do Voto e Relatório que a fundamentarem, à Procuradoria da República da União no Estado da Bahia, para ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92.”

6. O Ministério Público manifestou-se de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica (fl. 161).

É o relatório.