

**TC 009.457/2013-5**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Bequimão/MA

**Responsável:** José Luis Bernal Martin (CPF 032.376.993-49)

**Advogado:** Josemar Emílio Silva Pinheiro (OAB/MA 2147) e Lúcia Maria Carvalho Val Pinheiro (OAB/MA 3493) (instrumento de procuração à peça 11, p. 2)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** de mérito

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em desfavor dos Sr. José Luis Bernal Martin (CPF 032.376.993-49), ex-Prefeito Municipal de Bequimão/MA, em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Bequimão/MA por força do Convênio 2359/97 (Siafi 323691), celebrado em 15/9/1997 com o FNDE, tendo por objeto garantir, supletivamente, com recursos financeiros, a manutenção das escolas públicas municipais e municipalizadas que atendam mais de 20 alunos no ensino fundamental, à conta do Programa de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) (v. espelho do convênio no Siafi, à peça 1, p. 13-23; publicação do extrato do convênio, à peça 1, p. 287; relatório de TCE, à peça 1, p. 335-345).

## HISTÓRICO

2. Em documentos produzidos pelo concedente (peça 1, p. 4 e 255-263), informa-se que o processo administrativo original referente ao Convênio 2359/97 (Siafi 323691), de número 23017.000708/97-10, por ter desaparecido, foi objeto de reconstituição em 9/11/2006, formando-se, então, o Processo 23034.002247/2006-72, relativo à fase interna da presente TCE.

3. Conforme se verifica no cadastro do convênio no Siafi (peça 1, p. 15), foram previstos R\$ 61.880,00 para a execução do objeto, valor a ser custeado integralmente com recursos do concedente.

4. Os recursos federais foram transferidos em duas parcelas, mediante as ordens bancárias 19970B062238 e 19970B062239, ambas emitidas em 25/9/1997, em favor da Prefeitura, nos valores de R\$ 60.680,00 e R\$ 1.200,00, respectivamente (peça 1, p. 273; e peça 23). Não há nos autos extrato bancário que permita identificar a data de crédito dos recursos na conta corrente específica.

5. O início da vigência do ajuste foi estabelecido em 15/9/1997, data da assinatura, e o término fixado inicialmente em 28/2/1998 (v. publicação do extrato do convênio, peça 1, p. 287), depois alterado por meio de aditivo para 30/6/1998 (peça 1, p. 281).

6. A prestação de contas deveria ter sido apresentada até 29/8/1998 (peça 1, p. 13). Diante da omissão do responsável pela execução dos recursos, Sr. José Luis Bernal Martin, então Prefeito Municipal de Bequimão/MA, gestão de 1997 a 2000 (v. informações à peça 1, p. 205 e 335), a extinta Delegacia Regional do Ministério da Educação e Cultura no Maranhão (Demec/MA) encaminhou ao referido gestor mensagem via telex, datada de 15/9/1998, solicitando o envio da prestação de contas do convênio (peça 1, p. 221). Tal mensagem foi reiterada pela mesma via em 15/12/1998 (peça 1, p. 225).

Não há nos autos resposta do responsável a qualquer dessas comunicações.

7. Em 2/7/2003, o FNDE encaminhou ao Sr. José Luis Bernal Martins o ofício 98657/2003-SECEX/DIROF/GECAP (peça 1, p. 229) com novo pedido para que apresentasse a prestação de contas do ajuste ou devolvesse os recursos devidamente atualizados, alertando o gestor de que o não atendimento à comunicação implicaria o início dos procedimentos para instauração de TCE. O Aviso de Recebimento (AR) dessa correspondência foi devolvido pelos Correios ao remetente em razão de o destinatário haver mudado de endereço (peça 1, p. 231).

8. Na peça 1, p. 227, há também cópia de ofício, de número 96373/2003-SECEX/DIROF/GECAP, em cuja data apenas consta o ano de 2003, encaminhado ao então prefeito municipal de Bequimão/MA informando sobre a notificação do responsável.

9. Por meio do Edital de Notificação 341/2003, de 27/8/2003, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 29/8/2003 (peça 1, p. 237 e 247), o concedente convocou o ex-prefeito a regularizar a pendência em questão, com a mesma advertência anterior quanto à instauração de TCE.

10. Em 4/12/2006, o FNDE expediu o ofício 998/2006/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE (peça 1, p. 295) para comunicar ao Sr. José Luis Bernal Martin que havia solicitado ao então gestor municipal, mediante o ofício 999/2006/COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE, da mesma data (peça 1, p. 301 e 307) a apresentação da prestação de contas, sob pena de responsabilidade, ou, na impossibilidade de fazê-lo, que adotasse as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público. Na mesma comunicação, informou ao ex-gestor responsável que aguardaria, pelo prazo de trinta dias, a remessa da prestação de contas ou a devolução dos recursos, alertando, mais uma vez, que o não atendimento à solicitação implicaria a instauração de TCE.

11. Não há, nos autos, cópia do AR da correspondência enviada ao Sr. José Luis Bernal Martin nem manifestação do referido responsável.

12. O Município de Bequimão/MA, por sua vez, remeteu, por intermédio de seu procurador, o ofício 05/2007-PJ, datado de 19/1/2007 (peça 1, p. 309), no qual se declarou impossibilitado de apresentar a prestação de contas do convênio em virtude de não dispor da documentação necessária, bem como anunciou o encaminhamento de representação ao Ministério Público Federal, juntada por cópia na peça 1, p. 311-315, para que este adotasse as providências cíveis e criminais de sua alçada em face do ex-gestor omissor.

13. Tendo por esgotadas as medidas a seu cargo com vistas a sanear as irregularidades verificadas, o tomador de contas elaborou o Relatório de TCE 62/2012-COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 28/5/2012 (peça 1, p. 335-345), concluindo que o dano apurado foi de R\$ 61.880,00, ou R\$ 410.646,03 em valores atualizados até 13/4/2012, sob a responsabilidade do Sr. José Luis Bernal Martin, ex-Prefeito Municipal de Bequimão/MA. O referido valor foi registrado na conta “Diversos Responsáveis Apurados”, no Siafi, mediante a nota de lançamento 2012NL000678, de 27/4/2012 (peça 1, p. 27).

14. A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) emitiu o Relatório de Auditoria 116/2013, de 5/2/2013 (peça 1, p. 357-359), concluindo que o Sr. José Luis Bernal Martin encontrava-se em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 410.646,03.

15. Em seguida, foi certificada a irregularidade das contas e emitido o parecer do dirigente do órgão de controle interno, bem como o correspondente pronunciamento ministerial (peça 1, p. 360-363).

16. Acolhida proposta feita na instrução inicial (peça 5), por meio do despacho à peça 6, esta Unidade Técnica encaminhou o ofício citatório 0192/2014-TCU/Secex-MA, de 31/1/2014 (peça 8), ao

endereço do responsável cadastrado na base de dados CPF da Receita Federal (peça 7), onde foi entregue pelos Correios em 10/2/2014, conforme o AR juntado à peça 9.

17. Em resposta, o Sr. José Luis Bernal Martin apresentou, por intermédio de advogado (procuração à peça 11, p. 2, e registro no Cadastro Nacional de Advogados obtido em consulta ao sítio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), <http://cna.oab.org.br>, à peça 12), as alegações de defesa que constituem a peça 10, nas quais, entretanto, incluiu pedido de prorrogação do prazo de defesa, sob o argumento de que necessitaria de mais tempo para cotejar os assuntos abordados na citação (peça 10, p. 1-2 e 5).

18. Em despacho à peça 16, a Exma. Sra. Ministra Ana Arraes, relatora do feito, deferiu dilação de prazo por trinta dias, contados da ciência da prorrogação.

19. A fim de comunicar a concessão do prazo adicional para defesa, foram encaminhados aos advogados do responsável os ofícios 2529/2014-TCU/Secex-MA, de 28/8/2014 (peça 17), cujo AR foi devolvido sem cumprimento em razão da ausência do destinatário (peça 18), e 3643/2014-TCU/Secex-MA, de 15/12/2014 (peça 20), cujo AR ainda não foi devolvido pelos Correios, apesar de solicitado por esta Secretaria (peça 21).

20. Nada obstante, em 30/1/2015, por seus advogados, o responsável protocolou alegações adicionais de defesa, acompanhadas de diversos documentos (peça 22).

## EXAME TÉCNICO

### Irregularidades que motivaram a citação

21. A citação do responsável foi realizada mediante o ofício 0192/2014-TCU/Secex-MA, de 31/1/2014 (peças 8 e 9), em razão de débito decorrente dos atos descritos a seguir:

#### Situação encontrada

21. Não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais recebidos e descumprimento do prazo originalmente previsto para a prestação de contas, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores transferidos por força do Convênio 2359/97 (Siafi 323691), celebrado em 15/9/1997 com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) objetivando garantir, supletivamente, com recursos financeiros, a manutenção das escolas públicas municipais e municipalizadas que atendiam mais de vinte alunos no ensino fundamental, à conta do Programa de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), cuja vigência expirou em 30/6/1998 e o prazo de prestação contas, em 29/8/1998.

22. O débito decorrente das irregularidades acima é o seguinte:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
61.880,00	25/9/1997

Valor atualizado até 30/1/2014: R\$ 165.375,37 (peça 4)

#### *Objeto no qual foi identificada a constatação*

- Convênio 2359/97 (Siafi 323691)

#### *Critérios*

- arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967, 66 do Decreto 93.872/1986, 28 e 30 da Instrução Normativa-STN 1/1997.

#### *Evidências*

- Publicação do extrato do convênio (peça 1, p. 287);

- Cadastro do convênio no Siafi (peça 1, p. 13-23);
- Informação sobre as ordens bancárias 19970B062238 e 19970B062239, ambas emitidas em 25/9/1997, nos valores de R\$ 60.680,00 e R\$ 1.200,00, respectivamente (peça 1, p. 273);
- Relatório de TCE 62/2012-COTCE/CGCAP/DIFIN/FNDE/MEC, de 28/12/2012 (peça 1, p. 335-345)

#### *Causas*

- Não há elementos nos autos que permitam identificar as causas das irregularidades;

#### *Efeitos*

- Prejuízo presumido ao erário federal no montante de R\$ 165.375,37, em valores atualizados monetariamente até 31/1/2014 (efeito real);

#### *Identificação e qualificação da responsável*

- Nome/CPF: Jose Luis Bernal Martin (CPF 032.376.993-49);
- Cargo à época da constatação: Prefeito Municipal de Bequimão/MA, no período de 1997 a 2000 (peça 1, p. 205 e 335);
- Conduta: deixar de adotar as providências sob sua responsabilidade para prestar contas dos valores transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao município de Bequimão/MA por força do Convênio 2359/97 (Siafi 323691);
- Nexa de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito: a falta da prestação de contas importa em presunção de dano ao erário federal uma vez que não se tem a comprovação de que os recursos transferidos pelo FNDE ao município de Bequimão/MA tenham sido regularmente aplicados na finalidade prevista;
- Culpabilidade: a prestação de contas de recursos públicos é dever elementar do gestor público, conforme previsto na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para a elaboração e apresentação tempestiva da prestação de contas dos valores recebidos do FNDE para aplicação no objeto do convênio em questão.

#### *Desfecho acerca da constatação/Encaminhamento proposto*

- Citação do ex-Prefeito, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno/TCU, para que apresentasse alegações de defesa ou recolhesse a quantia devida, bem como para que se manifestasse quanto à omissão no dever de prestar contas do referido ajuste.

#### **Realização da citação: alegações de defesa apresentadas**

23. A citação do Sr. Jose Luis Bernal Martin (CPF 032.376.993-49), como já informado, foi realizada por meio do ofício 0192/2014-TCU/Secex-MA, de 31/1/2014 (peça 8), entregue em 10/2/2014 no endereço do destinatário cadastrado no banco de dados CPF da Receita Federal (peça 7), como comprova o AR respectivo (peça 9).

24. O referido responsável, por intermédio de advogado, apresentou as alegações de defesa juntadas à peça 10, solicitando, entretanto, mais prazo para melhor elaborar sua defesa. Em despacho à peça 16, a Exma. Sra. Ministra Ana Arraes, relatora do feito, acolhendo proposta da Secex/MA (peças 13 a 15), deferiu dilação de prazo por trinta dias, contados da ciência da prorrogação.

25. A fim de comunicar a concessão do prazo adicional para defesa, foram encaminhados aos advogados do responsável os ofícios 2529/2014-TCU/Secex-MA, de 28/8/2014 (peça 17), cujo AR foi devolvido sem cumprimento em razão da ausência do destinatário (peça 18), e 3643/2014-TCU/Secex-MA, de 15/12/2014 (peça 20), cujo AR ainda não foi devolvido pelos Correios, apesar de solicitado por esta Secretaria (peça 21).

26. Nada obstante, em 30/1/2015, por seus advogados, o responsável protocolou alegações adicionais de defesa, acompanhadas de diversos documentos (peça 22).

27. Cabe informar que os procuradores do responsável foram devidamente habilitados e cadastrados nos autos (v. instrumento de procuração, à peça 11, p. 2, e registro obtido em consulta ao sítio da OAB - <http://cna.oab.org.br>, à peça 12).

### **Síntese das alegações de defesa/Análise**

*Argumento 1: prescrição quanto à exigência do débito pela via administrativa (peça 10, p. 1-2)*

28. Em preliminar, o responsável alega a ocorrência de prescrição consumativa quanto à exigência administrativa de cobrança do débito em razão de já haver decorrido mais de treze anos de sua gestão à frente do município de Bequimão e somente em 2014, quando já correm ações civis públicas perante a Justiça Federal possivelmente pelo mesmo débito, ter sido o defendente chamado a se manifestar, havendo, além da prescrição, o risco de ser duplamente penalizado pelo mesmo fato, na instância judicial e na administrativa.

#### *Análise 1*

29. Não deve ser acatada a arguição de prescrição quanto à exigência do débito, uma vez que o art. 37, § 5º, da Constituição Federal ressalva da incidência da prescrição as ações de ressarcimento relativas a ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário.

30. Nesse sentido é o Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário, por meio do qual esta Corte de Contas, ao apreciar incidente de uniformização de jurisprudência, firmou o entendimento, igualmente acolhido pelo Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Mandado de Segurança 26.210-9/DF, de que, em vista do teor do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, são imprescritíveis as ações de ressarcimento, inclusive os processos de tomada de contas especiais, movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário.

31. No que se refere à multa a ser eventualmente aplicada ao responsável, cabe discutir a questão da prescrição da pretensão punitiva, visto que, embora o tema não tenha sido ventilado pela defesa, o Tribunal pode reconhecê-la de ofício, consoante o art. 219, § 5º, do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente nesta Corte de Contas, nos termos do art. 298 do Regimento Interno/TCU.

32. A prescritibilidade da multa aplicável em processos de controle externo está sendo examinada neste Tribunal no âmbito do TC 007.822/2005-4, ainda sem deliberação a respeito, no qual se debatem três teses: da imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica que discipline a matéria; da prescrição quinquenal, com base na analogia com diversas normas do Direito Público, como o art. 1º do Decreto 20.910/1932, art. 174 do Código Tributário Nacional, art. 1º da Lei 6.830/1980, art. 142, inciso I, da Lei do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais, art. 23, inciso I, da Lei 8.429/1992, art. 1º da Lei 9.873/1999; e da prescrição decenal (ou vintenária, conforme o Código em vigor à época do fato ilícito), fundada nas regras gerais estabelecidas no Código Civil, aplicadas por analogia com base no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

33. Tendo em vista que ainda não há decisão final sobre o processo acima, analisa-se o caso destes autos à luz da jurisprudência até o momento predominante no Tribunal, que preconiza o uso das

regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, após dez ou vinte anos, conforme o Código vigente, da ocorrência do fato ilícito gerador da penalidade (Acórdãos 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 1.463/2013-Plenário, 689/2015-1ª Câmara, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara, 7.795/2014-2ª Câmara).

34. No que se refere à interrupção do prazo prescricional, verifica-se, em deliberações recentes deste Tribunal, predominância da tese que considera a citação (ou a audiência) válida como causa interruptiva (Acórdãos 344/2015-Plenário, 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.204/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 3.015/2014-Plenário, 585/2012-Plenário, 1.148/2015-1ª Câmara, 6.002/2014-1ª Câmara, 5.670/2014-1ª Câmara e 5.108/2014-1ª Câmara), havendo, todavia, julgados que entendem ser a notificação feita na fase interna capaz de interromper a prescrição (Acórdãos 294/2015-Plenário e 1.648/2014-2ª Câmara).

35. No caso tratado neste processo, tem-se como evento motivador da multa a omissão do gestor no dever de prestar contas, que se consumou em 30/8/1998, dia seguinte ao termo final do prazo de prestação de contas (peça 1, p. 13). Logo, aplica-se a regra de transição prevista no art. 2.028 do Código Civil, segundo a qual se, na data de início de vigência do novo Código, já houvesse transcorrido mais da metade do prazo previsto no Código anterior, ficaria valendo o prazo neste previsto, que era de vinte anos; caso contrário, como se vê na situação destes autos, vale o prazo de dez anos do novo Código, contado a partir de sua entrada em vigor (11/1/2003), e não do fato gerador.

36. Assim, visto que transcorreram mais de dez anos entre o termo inicial da contagem do prazo prescricional (11/1/2003) e a data da citação (10/2/2014), verifica-se que ocorreu, no presente caso concreto, a prescrição da pretensão punitiva, não sendo mais possível a imposição de multa ao responsável.

37. Cabe ressaltar que, mesmo adotando-se o entendimento segundo o qual o prazo prescricional é interrompido com a notificação feita pelo ente repassador dos recursos, também já operou a prescrição para aplicação da multa, pois, como o edital de notificação do ex-gestor foi publicado no DOU em 29/8/2003 (peça 1, p. 247), verifica-se que já transcorreram mais de dez anos desde a data da interrupção aqui considerada.

38. Tal conclusão decorre da aplicação das regras sobre interrupção e reinício de contagem do prazo prescricional inseridas no mesmo capítulo do Código Civil que trata da prescrição decenal, mais precisamente no art. 202, *caput* e parágrafo único, do referido Código, o qual estabelece que a interrupção da prescrição só pode ocorrer uma vez, recomeçando a correr da data do ato que a interrompeu, entendimento, aliás, adotado em diversos julgados deste Tribunal (Acórdãos 3.250/2012-Plenário, 689/2015-1ª Câmara e 6.949/2015-1ª Câmara).

39. Diante disso, propõe-se seja rejeitada a tese da incidência de prescrição quanto à exigência do débito, deixando-se, entretanto, de aplicar multa ao responsável no presente processo.

*Argumento 2: notificações anteriores não recebidas pelo responsável (peça 10, p. 2)*

40. Ainda em preliminar, alega o responsável que somente com o ofício citatório 0192/2014-TCU/Secex-MA, de 31/1/2014, teve conhecimento deste processo, pois antes disso não fora notificado sobre quaisquer procedimentos de instauração de TCE, razão pela qual deixou de se manifestar, apesar de residir ainda no mesmo endereço e haver exercido, nos últimos treze anos, cargos e funções públicas no município de Bequimão, entre os quais o de vice-prefeito e de secretário municipal de agricultura e abastecimento, fatos públicos e notórios naquela cidade.

*Análise 2*

41. Como visto, o responsável alega que, antes da citação promovida por este Tribunal,

mediante comunicação entregue ao destinatário em 10/2/2014 (peça 9), nunca havia sido notificado pelo FNDE a respeito dos fatos tratados neste processo.

42. Considerando que o evento danoso foi a omissão do ex-gestor no dever de prestar contas, ocorrida em agosto de 1998 (peça 1, p. 13), a alegação, se comprovada, poderia configurar a hipótese prevista no art. 6º, inciso II, c/c o art. 19, *caput*, da Instrução Normativa-TCU 71/2012, que admite a possibilidade de arquivamento dos autos, salvo determinação em contrário do Tribunal, nos casos em que haja transcorrido prazo superior a dez anos entre a data de ocorrência do dano e a primeira notificação do responsável pela autoridade administrativa competente.

43. Contudo, não há como acolher a alegação de defesa.

44. Examinando-se o conteúdo dos autos, verifica-se que, logo após o fim do prazo de prestação de contas, a extinta Demec/MA encaminhou ao prefeito municipal de Bequimão, quando o Sr. José Luis Bernal Martins ainda se encontrava no exercício do referido cargo, duas mensagens via telex solicitando o envio da prestação de contas do convênio: a primeira, datada de 15/9/1998 (peça 1, p. 221), e a segunda, reiterando a mensagem anterior, de 15/12/1998 (peça 1, p. 225). O responsável, no entanto, não ofereceu resposta a nenhuma dessas comunicações.

45. A propósito, destaca-se que o Tribunal tem reconhecido como válidas comunicações feitas por órgãos e entidades da Administração Pública por meio de telex, conforme os Acórdãos 475/2006-Plenário, 2.867/2008-1ª Câmara, 2.484/2004-1ª Câmara, 1.511/2007, 2.161/2006-2ª Câmara e 748/2004-2ª Câmara.

46. Em 2/7/2003, o FNDE encaminhou ao responsável, no endereço Av. João Pessoa, 207 A, João Paulo, São Luís/MA, o ofício 98657/2003-SECEX/DIROF/GECAP (peça 1, p. 229) com novo pedido para que apresentasse a prestação de contas do ajuste ou devolvesse os recursos do convênio devidamente atualizados, incluindo o alerta de que o não atendimento à comunicação implicaria o início dos procedimentos para instauração de TCE.

47. Essa correspondência foi devolvida pelos Correios ao remetente com o motivo “mudou-se” assinalado no AR (peça 1, p. 231). Ainda que não conste nos autos a fonte de pesquisa que o FNDE utilizou para encontrar esse endereço, é razoável inferir que o responsável tenha de fato ali residido em vista do motivo apontado pelos Correios no AR, de mudança de endereço. Em razão da não localização do responsável, o FNDE procedeu à notificação por edital (peça 1, p. 237 e 247).

48. Embora o endereço em que o responsável foi citado pelo TCU em 2014 (Rua Santo Antonio, s/nº, Centro, Bequimão/MA, peças 7 a 9) seja, de fato, o mesmo informado no cadastro da entidade proponente e do dirigente, datado de 24/6/1997 (peça 1, p. 205), a informação acima sobre endereço seu em São Luís/MA e a consulta à base CPF feita de 20/11/2006, apontando endereço do responsável na cidade de Pinheiro/MA (peça 1, p. 291), fragilizam a alegação do Sr. José Luis Bernal Martin de que permaneceu residindo no endereço de Bequimão/MA durante todo o período subsequente a sua gestão como prefeito daquele município.

49. Diante do exposto, não procede a alegação de que o responsável nunca havia sido notificado dos fatos deste processo até a citação pelo Tribunal, devendo-se dar prosseguimento ao feito.

*Argumento 3: ocorrência de falhas de natureza técnico-contábil, e não apropriação de recursos públicos (peça 10, p. 2-8, e peça 22)*

50. Na parte em que trata do mérito do processo, o defendente discorre sobre sua trajetória pessoal e política, inclusive no que tange aos avanços que teria implantado durante sua gestão no município (peça 10, p. 3-4 e 6-7), e sobre o convênio em questão argumenta que, diversamente do que informa a peça oriunda do TCU, ocorreram apenas falhas de natureza técnico-contábil, inteiramente

sanáveis, e não apropriação de recursos do FNDE (peça 10, p. 2-3).

51. Atribui tais falhas ao escritório de contabilidade ao qual delegara competência e atribuições dessa natureza, mas que deixou de providenciar e remeter a documentação necessária à prestação de contas, o que, na visão do defendente, constitui apenas falhas técnico-contábeis, e jamais prova de que o gestor se apropriou dos valores transferidos (peça 10, p. 4).

52. Afirma que não desconhece a obrigação de prestar contas, mas que neste caso não cabe responsabilidade ao ex-gestor, pois há de se observar que tal encargo era difícil de ser exercido na prática em um município como o de Bequimão, parco de pessoas com conhecimento de contabilidade especializada para essa finalidade, ainda mais naquele início do programa e com as dificuldades da implementação de programas desse tipo, na época completamente inovador, já que nunca implementado nas gestões anteriores à sua (peça 10, p. 4).

53. Acrescenta que, se o defendente incorreu em omissão, não menos responsáveis seriam os dirigentes desse programa de alçada federal por repassar recursos sem competente e adequada auditoria para fiscalização e aplicação desses recursos (peça 10, p. 5).

54. Nas alegações adicionais (peça 22), o responsável praticamente repete as considerações da primeira peça de defesa sobre sua biografia e realizações de sua gestão como prefeito, assim como as justificativas referentes à carência de pessoal com capacitação técnica adequada para lidar com prestação de contas e a falta de acompanhamento passo a passo por órgãos de auditoria federal.

55. Ao final, pede pela improcedência da TCE e que sejam afastadas quaisquer sanções previstas em lei (peça 10, p. 7, e peça 22, p. 4).

### *Análise 3*

56. Constatou-se que não houve prestação de contas relativa aos recursos federais repassados ao município de Bequimão por força do 2359/97 (Siafi 323691). O ex-gestor procura se eximir da responsabilidade pela omissão atribuindo-a a terceiros, seja à suposta inação de escritório de contabilidade encarregado de organizar a documentação necessária, seja à falta de recursos humanos na prefeitura capacitados para o mister, seja à entidade repassadora por não fiscalizar e acompanhar a aplicação dos recursos.

57. Além disso, o defendente tenta minimizar a gravidade da omissão no dever de prestar contas ao qualificar a irregularidade como mera falha de natureza contábil.

58. Não há, porém, como acatar tais justificativas, uma vez que recai sobre o prefeito municipal a obrigação de demonstrar que os recursos federais recebidos foram utilizados na finalidade prevista. Ao não apresentar a prestação de contas, o gestor ignorou dever constitucional contido no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como deixou de comprovar a correta aplicação dos recursos, o que configura a existência de débito e enseja o julgamento pela irregularidade das contas e aplicação de multa.

59. Com relação à matéria, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que a omissão, quando injustificada, constitui mácula gravíssima e insanável, que enseja a irregularidade das contas, com imputação de débito, nos termos do art. 19, parágrafo único, c/c o art. 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.443/92, e concomitante aplicação de multa, fundamentada no art. 57 da mesma Lei (Acórdãos 4.977/2011-TCU-2ª Câmara, 5.924/2011-TCU-1ª Câmara, 215/2009-TCU-2ª Câmara, 574/2009-TCU-1ª Câmara, 3.982/2009-TCU-2ª Câmara, 1.294/2008-TCU-2ª Câmara, 1.830/2008-TCU-2ª Câmara, 3.049/2008-TCU-2ª Câmara, 458/2007-TCU-2ª Câmara, 509/2007-TCU-1ª Câmara, 889/2007-TCU-1ª Câmara e 1.578/2007-TCU-2ª Câmara).

60. Impõe-se, assim, o julgamento pela irregularidade das presentes contas, com imputação do

débito correspondente aos valores totais destinados ao município de Bequimão/MA. Deixa-se, no entanto, de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 em virtude da incidência de prescrição da pretensão punitiva do Tribunal, conforme exposto nos itens 31 a 39 desta instrução.

## CONCLUSÃO

61. Em face das análises promovidas nos itens 29 a 39, 41 a 49 e 56 a 60 desta instrução, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. José Luis Bernal Martin (CPF 032.376.993-49), uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, propõe-se que suas contas sejam, desde logo, julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se a sua condenação em débito.

62. Como forma de antecipar-se a eventual pedido da parte e evitar trâmites desnecessários dos autos, propõe-se que o Tribunal autorize, desde logo, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno/TCU, e da jurisprudência desta Corte (Acórdãos 917/2010-1ª Câmara, 1.755/2011-1ª Câmara, 7.079/2010-2ª Câmara e 65/2012-Plenário), caso venha a ser requerido pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial. Acatada a proposta, cabe informar o responsável de que incidirão sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais e de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor.

63. Diante da gravidade dos fatos acima relatados, em que se verificou dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo, propõe-se a imediata remessa de cópia dos autos à Procuradoria da República no Estado do Maranhão para subsidiar o ajuizamento das ações civis e penais que o órgão ministerial entender cabíveis.

## BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

64. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar:

- a) débito imputado pelo Tribunal, no valor atualizado de R\$ 175.981,08, sem inclusão de juros de mora (peça 24);
- b) expectativa de controle.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

65. Ante o exposto, submete-se o processo à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso III e § 5º, 210 e 214, incisos I e III, do Regimento Interno/TCU, julgar **irregulares** as contas do Sr. José Luis Bernal Martin (CPF 032.376.993-49), na condição de ex-Prefeito Municipal de Bequimão/MA e responsável pela prestação de contas e pela boa e regular aplicação dos recursos referentes ao Convênio 2359/97 (Siafi 323691), bem como condenar o referido responsável ao pagamento da quantia a seguir especificada, 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 Desenvolvimento da Educação (FNDE), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
61.880,00	25/9/1997

Valor atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora calculados até 17/3/2015: R\$ 491.560,13 (demonstrativo na peça 25)

b) autorizar 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, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno/TCU, caso venha a ser requerido pelo responsável antes do envio do processo para cobrança judicial, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando-se o referido responsável de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;

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 art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

Secex/MA, 2ª DT,

São Luís/MA, 17 de março de 2015.

*(Assinado eletronicamente)*  
Jansen de Macêdo Santos  
AUFC – Mat. TCU 3077-5

Anexo

**Matriz de Responsabilização**

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
<p>Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos e descumprimento do prazo originalmente previsto para a prestação de contas, em face da omissão do dever de prestar contas dos valores transferidos por força do Convênio 2359/97 (Siafi 323691), celebrado em 15/9/1997 com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) objetivando garantir, supletivamente, com recursos financeiros, a manutenção das escolas públicas municipais e municipalizadas que atendiam mais de vinte alunos no ensino fundamental, à conta do Programa de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), cuja vigência expirou em 30/6/1998 e o prazo de prestação de contas, em 29/8/1998</p>	<p>Jose Luis Bernal Martin (CPF 032.376.993-49)</p>	<p>1º/1/1997 a 31/12/2000</p>	<p>Deixar de adotar as providências sob sua responsabilidade para prestar contas dos valores transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao município de Bequimão/MA por força do Convênio 2359/97 (Siafi 323691)</p>	<p>A falta da prestação de contas importa em presunção de dano ao erário federal uma vez que não se tem a comprovação de que os recursos transferidos pelo FNDE ao município de Bequimão/MA tenham sido regularmente aplicados na finalidade prevista</p>	<p>A prestação de contas de recursos públicos é dever elementar do gestor público, conforme previsto na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé do responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível do responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para a elaboração e apresentação tempestiva da prestação de contas dos valores recebidos do FNDE para aplicação no objeto do convênio em questão</p>