

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 001.764/2015-2

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Bequimão - MA

Responsável: Leonardo Cantanhede (068.389.283-53)

Interessado: Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Maranhão (26.989.350/00).

Representação Legal: Ednaldo César Rodrigues Catanhede – OAB/MA nº 8.199/MA; Vitélio Shelley Silva – OAB/MA nº 6.740.

Sumário: TOMADA DE CONSTATAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNASA. IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. REJEIÇÃO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, em razão da omissão no dever de prestar contas do Convênio 342/2000, Siafi 414425 (peça 1, p. 29-43), celebrado com a Prefeitura Municipal de Bequimão/MA, cujo objeto é a "Execução do Sistema de Abastecimento de Água", com vigência estipulada para o período de 17/1/2001 a 22/9/2002 (peça 1, p. 261).

Transcrevo, com os ajustes de forma, excerto da Secretaria de Controle Externo no Maranhão, cuja proposta foi acolhida pelo representante do Ministério Público junto ao TCU:

- “2. Os recursos do presente ajuste foram orçados no valor total de R\$ 179.038,00 (peça 1, p. 33-35), sendo R\$ 4.038,00 de contrapartida da Conveniente e R\$ 175.000,00 à conta da Concedente, liberados mediante a Ordem Bancária 2001OB005330, de 25/7/2001 (peça 1, p. 77), creditados no Banco do Brasil na agência 0566, conta corrente 97195.
3. No Relatório de Tomada de Contas Especial 1/2013 (peça 1, p. 237-245), em que os fatos estão circunstanciados, a responsabilidade pelo dano causado ao erário foi atribuída ao senhor Leonardo Cantanhede, ocupante do cargo supramencionado à época da ocorrência dos fatos (peça 1, p. 155), em razão da omissão no dever de prestar contas do convênio em comento, apurando-se como prejuízo o valor original de R\$ 175.000,00, que atualizado monetariamente e acrescido de juros legais de mora no período de 25/7/2001 a 6/5/2015, atingiu a importância de R\$ 965.380,17 (peça 3). A inscrição em conta de responsabilidade, no Siafi, foi efetuada mediante a Nota de Lançamento 2013NL600354, de 29/10/2013 (peça 1, p. 259).
4. O mesmo documento menciona que, em 12/6/2012, foi emitido Parecer Técnico Final (peça 1, p. 197-199), com a aprovação de 90,14% da execução do objeto e impugnação de 9,86%. Porém, como não houve prestação de contas final, o setor financeiro impugnou o valor total repassado, conforme consta do Parecer Financeiro 114/2013 (peça 1, p. 215-217).
5. Com relação ao prefeito sucessor, cabe transcrever o seguinte excerto do Relatório de Tomada de Contas Especial citado:

*[...] O Sr. Leonardo Cantanhede, não apresentou justificativa, nem recolheu o valor do débito a ele imputado e o seu sucessor o Sr. João Batista Cantanhede Martins, entrou ação cautelar contra o ex, alegando que o Município encontrava-se inadimplente e que o Sr. Leonardo Cantanhede não tinha deixado nenhum documento nos arquivos da Prefeitura [peça 1, p. 105-137].*

6. *A Secretaria Federal de Controle Interno, na mesma linha do Relatório de Auditora citado, emitiu ainda o Certificado de Auditoria 768/2014 (peça 1, p. 281) pela irregularidade das contas do responsável. O parecer do dirigente do órgão de controle interno igualmente concluiu pela irregularidade das contas (peça 1, p. 282), devidamente atestado pelo Ministro de Estado da Saúde (peça 1, p. 283).*

7. *Na instrução à peça 4, restou consignado que diante da omissão do responsável, senhor Leonardo Cantanhede, CPF 068.389.283-53, no seu dever constitucional de prestar contas, restava justificado o seu chamamento por meio de citação, para responder pelas irregularidades referentes à presente TCE e/ou recolher a importância devida ao erário (itens 2 e 3).*

8. *À vista disso, deu-se prosseguimento aos autos com proposta de citação do sobredito responsável, nos termos seguintes:*

*11. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:*

*a) realizar a citação do senhor Leonardo Cantanhede, CPF 068.389.283-53, ex-prefeito municipal de Bequimão/MA, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R\$ 175.000,00, atualizada monetariamente a partir 25/7/2001, até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, em decorrência da omissão no dever de prestar contas do Convênio/Funasa 342/2000, Siafi 414425, celebrado com a Prefeitura Municipal de Bequimão/MA, tendo por objeto a "Execução do Sistema de Abastecimento de Água", com vigência estipulada para o período de 17/1/2001 a 22/9/2002;*

*b) Informar o responsável de que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.*

9. *Com a concordância da Unidade Técnica (peça 5), foi então expedido o Ofício 1665/2015-TCU/SECEX-MA, de 18/5/2015 (peça 6), devolvido à Secex-MA em decorrência de mudança de endereço do destinatário (peças 7 e 8). No entanto, a partir de nova pesquisa de endereço (peça 9), foi expedido o Ofício 3550/2015-TCU/SECEX-MA, de 19/11/2015 (peça 10), para outro endereço, o qual foi devidamente entregue (peça 11) e respondido (peça 13) pelo representante legal do responsável, devidamente credenciado (peça 12).*

### **EXAME TÉCNICO**

10. *Em sua defesa (peça 13), o responsável, citado por omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio 342/2000, Siafi 414425, tentou, sem êxito, eximir-se da responsabilidade que lhe foi atribuída nos presentes autos. Na defesa apresentada, além de abordar a omissão no dever de prestar contas, conforme constou da citação, também mencionou outros aspectos do presente processo, com destaque para a execução parcial do objeto. Abaixo seguem os tópicos abordados na peça defensiva.*

11. *Registra-se, preliminarmente, que o representante legal do responsável nomeou erradamente as alegações de defesa como sendo recurso de reconsideração (peça 13, p. 1).*

12. No entanto, com base no princípio da fungibilidade desconsidera-se a nomeação da peça defensiva como recurso de reconsideração, posto que referido recurso se presta para contestar decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, inclusive especial, conforme art. 285 do RI/TCU, o que ainda não se tem nestes autos. Na atual fase processual, em resposta a citação, o instrumento defensivo trazido pelo responsável é nomeado como alegações de defesa no âmbito deste Tribunal, conforme art. 160 do RI/TCU, devendo assim ser recebido para fins de análise.

#### **Análise das Alegações de defesa**

##### **Justificativa: débito a ser imputado ao responsável**

13. O responsável alegou que o objeto do Convênio 342/2000, Siafi 414425, foi executado quase em sua total plenitude, ou seja, 90,14%, conforme Relatório Técnico Final de Aprovação, emitido em 12/06/2012, oportunidade em que anota que a imputação do débito, portanto, deve ser o valor remanescente do convênio.

#### **Análise**

14.1. Não obstante tenha sido constatada a execução de 90,14% do objeto do Convênio 342/2000, Siafi 414425, e impugnação de 9,86%, conforme Relatório Técnico Final de Aprovação (peça 1, p. 197-199), não houve prestação de contas final, pelo que o setor prestação de contas, com a concordância do Superintendente da Funasa no Maranhão impugnou o valor total repassado, conforme consta do Parecer Financeiro 114/2013 (peça 1, p. 215-217), onde ficou consignado:

*De conformidade com o artigo 38, inciso I, da IN/STN no 01/97, uma das condições para instauração de tomada de contas especial é a não apresentação da prestação de contas, assim apesar da execução parcial do objeto em 90,14%, submeto as considerações à apreciação do Ordenador de Despesa, ao tempo que sugiro que seja dado o prosseguimento da tomada de contas especial, com o fito de solicitar ao responsável pelo uso do recurso público, o ressarcimento para recomposição ao erário, do valor histórico de R\$ 175.000,00, corrigidos legalmente, pelo demonstrativo de débito do TCU, a partir de 25/07/2001.*

14.2. Portanto, considerando a pertinência do argumento da Funasa/MA para a imputação do débito no presente processo, rejeitam-se as alegações do defendente.

14.3. Ademais, diante da manifestação direta do responsável acerca da execução parcial do objeto do ajuste, deve a referida irregularidade se somar à omissão no dever de prestar contas, constante da citação, como fundamento para julgamento das presentes contas.

##### **Justificativa: corresponsabilidade do prefeito sucessor, senhor João Batista Cantanhede**

15. Na sequência, alegou que “a não conclusão se deu devido o Ex-gestor ter sido cassado em 21/08/2003, tendo assumido o Sr. João Batista Cantanhede, que passou a gerir os recursos deixados em caixa, mas especificadamente na conta 97195 agência 0566-5, Banco do Brasil Pinheiro/MA”.

#### **Análise**

15.1. Como já registrado no item 5 desta instrução quanto ao prefeito sucessor, o argumento da defesa não merece acolhimento, posto que de acordo com excerto a seguir do Relatório de Tomada de Contas Especial citado, o senhor João Batista Cantanhede adotou as medidas judiciais cabíveis para salvaguardar os interesses do Município:

*[...] O Sr. Leonardo Cantanhede, não apresentou justificativa, nem recolheu o valor do débito a ele imputado e o seu sucessor o Sr. João Batista Cantanhede Martins, entrou ação cautelar contra o ex, alegando que o Município encontrava-se inadimplente e que o*

*Sr. Leonardo Cantanhede não tinha deixado nenhum documento nos arquivos da Prefeitura [peça 1, p. 105-137].*

*15.2. Some-se a isso que a defesa alega a existência de saldo em conta corrente no Banco do Brasil, mas não apresentou nenhum documento como comprovante dessa afirmação, bem assim da gestão do prefeito sucessor em relação aos recursos do ajuste. Portanto, considerando a pertinência do argumento da Funasa/MA para a não inclusão do senhor João Batista Cantanhede como corresponsável nos autos, rejeitam-se as alegações do defendente.*

***Justificativa: impossibilidade de prestação de contas***

*16. O defendente noticia que “durante esse período de transição, houve invasão no Prédio da Prefeitura, ocasionando assim a destruição de todos os documentos necessários para a devida prestação de contas”.*

***Análise***

*16.1. O argumento da defesa não pode ser acolhido, posto que à época da mencionada transição, ou seja, posteriormente a 21/08/2003, quando o defendente foi cassado, o prazo para apresentação de prestação contas do Convênio 342/2000, Siafi 414425, já havia vencido, posto que estabelecido para 21/11/2002, enquanto que a vigência do ajuste ocorreu no período de 17/1/2001 a 22/9/2002 (peça 1, p. 261).*

*16.2. Some-se a isso o fato de que no manuseio da coisa pública é o gestor quem deve provar a boa e regular aplicação dos recursos a ele confiados. Nesse sentido, este Tribunal tem deliberado sistematicamente ser o ônus da prova de responsabilidade do responsável, conforme consta no item 11, do Voto do Ministro Benjamin Zymler, que fundamentou o Acórdão 6358/2009 – TCU – 2ª Câmara:*

*11. Nos termos da jurisprudência assente neste Tribunal, cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua responsabilidade, ou seja, em matéria de gestão de recursos públicos, o ônus da prova é invertido. Assim, para que não haja condenação em débito, deve o responsável colacionar aos autos provas convincentes e robustas que demonstrem, cabalmente, os gastos efetuados e o nexo causal entre esses e os recursos repassados (negrito nosso).*

*16.3. Portanto, rejeitam-se as alegações do defendente, por se mostrarem impertinentes para elidir a irregularidade em comento.*

***Justificativa: inexistência de dolo na conduta do responsável***

*17. O defensor do responsável procura descaracterizar a ausência de dolo quanto à ausência de prestação de contas, situação em que alegou que “como é sabido, para que haja a imputação de culpa se faz mister, a presença do dolo, da vontade deliberada de não prestar conta, fato este não ocorrido no referido convênio tendo em vista que todos os documentos estavam acondicionados no Prédio da Municipalidade de Bequimão”.*

***Análise***

*17.1. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, resta claro que compete exclusivamente ao gestor dos recursos comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos repassados por convênio.*

*17.2. Tal entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCU/Plenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara,*

5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

17.3. Desse modo, o gestor deve fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

17.4. No caso em espécie, o responsável deixou de apresentar prestação de contas dos recursos administrados e, citado, apresentou alegações de defesa improcedentes e incapazes de elidir a irregularidade cometida, não sendo possível, ainda, ser reconhecida a boa-fé do gestor.

17.5. Relativamente a esse aspecto, o Plenário desta Casa sedimentou entendimento de que quando se trata 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 demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

17.6. 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. Nesse contexto, e após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta do responsável.

17.7. Com efeito, não alcançou ele o intento de comprovar a aplicação dos recursos que lhe foram confiados, pois deixou de apresentar a competente prestação de contas dos recursos do ajuste, restringindo-se a apresentar justificativas improcedentes e incapazes de elidir a irregularidade cometida.

17.8. São nesse sentido os Acórdãos 1.921/2011-TCU-2ª Câmara, 203/2010-TCU-Plenário, 276/2010-TCU-Plenário, 621/2010-TCU-Plenário, 3.975/2010-TCU-1ª Câmara, 860/2009-TCU-Plenário, 1.007/2008-TCU-2ª Câmara, 1.157/2008-TCU-Plenário, 1.223/2008-TCU-Plenário, 337/2007-TCU-1ª Câmara, 1.322/2007-TCU-Plenário, 1.495/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

17.9. Desse modo, devem as contas em análise serem julgadas irregulares e em débito o responsável, em razão da ocorrência de dano ao Erário decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados pela Fundação Nacional de Saúde/MA, por conta do Convênio 342/2000, Siafi 414425.

#### **Justificativa: suposto cerceamento de defesa**

18. Quanto à citação, o defensor alega que apenas a citação feita por meio do Ofício 3550/2015-TCU/SECEX-MA, de 19/11/2015 (peça 10) é válida, posto que a citação anterior não foi entregue “pessoalmente, para que pudesse fazer a devida defesa, causando assim o cerceamento de defesa perante este Tribunal de Contas”. Após isso, foram transcritas decisões judiciais exaradas em sede de ações de improbidade administrativa em face de deliberações do TCU.

#### **Análise**

18.1. No caso em espécie não há que se falar em cerceamento de defesa, posto que nas suas alegações o responsável faz menção à única citação válida, que se materializou por meio do Ofício 3550/2015-TCU/SECEX-MA, de 19/11/2015 (peça 10). Na tentativa anterior de citação, feita por meio do Ofício 1665/2015-TCU/SECEX-MA, de 18/5/2015 (peça 6), houve a devolução do expediente à Secex-MA em virtude de mudança de endereço do destinatário (peças 7 e 8).

## CONCLUSÃO

19. Embora conste dos autos que o objeto do Convênio 342/2000, Siafi 414425, foi executado parcialmente, o responsável, senhor Leonardo Cantanhede, CPF 068.389.283-53, foi citado apenas por omissão no seu dever constitucional de prestar contas (itens 8 e 9).

20. Ciente do Ofício 3550/2015-TCU/SECEX-MA, de 19/11/2015 (peças 10 e 11), o defendente alegou impossibilidade de prestação de contas sob o argumento de que durante esse período de transição de sua gestão para o seu sucesso, em virtude da sua cassação em 21/08/2003, houve invasão no prédio da Prefeitura, ocasionando assim a destruição de todos os documentos necessários para a devida prestação de contas. No entanto, ficou assente que na data da referida cassação, o prazo para apresentação de prestação de contas do Convênio 342/2000, Siafi 414425, já havia vencido, posto que estabelecido para 21/11/2002, enquanto que a vigência do ajuste ocorreu no período de 17/1/2001 a 22/9/2002 (peça 1, p. 261), restando não elidida a irregularidade em comento (itens 13).

21. Nesse particular, ressalta-se que a impossibilidade de apresentação da prestação de contas realça grave falha do responsável perante o TCU, uma vez que no manuseio da coisa pública é o gestor quem deve provar a boa e regular aplicação dos recursos a ele confiados, sob pena de restar caracterizado, como no presente caso, a ausência denexo causal entre os recursos do ajuste e o eventual objeto, e respectiva documentação probante, apresentado à guisa de prestação de contas (item 16.2).

22. Não bastasse, o defendente ainda trouxe, sem êxito, argumentos acerca do valor do débito a ser imputado ao responsável (item 11); a corresponsabilidade do prefeito sucessor, senhor João Batista Cantanhede (item 12); a inexistência de dolo na conduta do responsável (item 14); e o suposto cerceamento de defesa (item 15).

23. Merece relevo a manifestação direta do responsável acerca da execução parcial do objeto do ajuste, demonstrando conhecimento tácito da referida irregularidade, a qual deve se somar à omissão no dever de prestar contas, constante da citação, como fundamento para julgamento das presentes contas (item 14.3).

24. Desse modo, e considerando que não ficou configurada a boa-fé do responsável, devem as contas em análise serem julgadas irregulares e em débito o senhor Leonardo Cantanhede, CPF 068.389.283-53, com fundamento no arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a” e “c”, da Lei 8.443/1992, em razão da ocorrência de dano ao Erário decorrente da execução parcial e da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados pela Fundação Nacional de Saúde/MA, por conta do Convênio 342/2000, Siafi 414425.

## BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

25. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial podem-se mencionar a imputação de débito e a aplicação de multa, constantes do anexo da Portaria – Segecex 17, de 15/5/2015.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, e §§ 1º e 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do senhor Leonardo Cantanhede, CPF 068.389.283-53, prefeito municipal de

*Bequimão/MA na Gestão 2001 a 28/8/2003, e condená-lo 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), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da datas discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.*

Valor original (Real)	Data da Ocorrência
175.000,00	25/7/2001

*Valor atualizado monetariamente e acrescidos dos juros de mora até 6/5/2015: R\$ 965.380,17 O valor atual corresponde à soma do Valor do Principal (R\$ 335.125,00) do Juros (R\$ 509.885,98) e da Variação da taxa Selic (R\$ 120.369,19), conforme planilha de débito à peça 3.*

*b) aplicar ao senhor Leonardo Cantanhede, CPF 068.389.283-53, prefeito municipal de Bequimão/MA na Gestão 2001 a 28/8/2003, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, 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), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

*c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;*

*d) autorizar, caso solicitado, o pagamento da dívida do senhor Leonardo Cantanhede, CPF 068.389.283-53 em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, 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;*

*e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”*

É o relatório.