



TC 031.956/2015-7

Apenso: não há

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Urbano Santos (MA)

Responsáveis: Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), ex-Prefeito Municipal e Município de Urbano Santos (MA)

Procurador/Advogado: Fernando Cesar Vilhena Moreira Lima Junior (OAB-MA 14.169 – peças 16-17)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: Mérito (Irregularidade)

INTRODUÇÃO

1. Retornam para exame, após a realização de citações (peças 11-12) e audiência (peça 10), os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em desfavor do Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), ex-Prefeito Municipal de Urbano Santos (MA), em decorrência de inadequada aplicação de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social repassados àquela municipalidade no exercício de 2009.

HISTÓRICO

2. A matéria foi inicialmente enfrentada pela SECEX-ES na instrução de peça 5, corroborada pelos escalões superiores da unidade (peças 6-7). Em apertada síntese, com base nas apurações do tomador de contas, foi detectado que recursos do FNAS foram empregados para o pagamento de despesas da Prefeitura como salários e contribuições previdenciárias, além de, em menor número e valor, algumas sem identificação ou demonstração de vínculo com o objeto dos programas. Esses pagamentos irregulares foram consolidados na tabela abaixo, que indica as responsabilidades pertinentes que foram atribuídas:

Data	Valor	Descrição	Responsabilidade
10/6/2009	11.750,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
10/6/2009	20.352,36	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
15/6/2009	19.643,35	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
19/6/2009	10.630,77	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
19/6/2009	15.200,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
19/6/2009	4.278,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
10/7/2009	1.989,68	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
21/7/2009	1.365,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
21/7/2009	5.989,20	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
12/8/2009	12.100,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município



11/9/2009	9.815,00	Folha de pagamento e/ou INSS	Município
28/12/2009	7.663,66	Folha de pagamento servidores municipais, de março de 2009	Município
28/12/2009	2.509,08	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)	Município
28/12/2009	2.420,88	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)	Município
28/12/2009	775,68	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)	Município
12/8/2009	1.826,65	Folha de pagamento	Município
28/12/2009	2.536,84	Objeto sem correlação com os objetivos do programa e recibo sem correspondência com o cheque emitido	Ex-Prefeito
28/12/2009	759,00	Objeto sem correlação com os objetivos do programa e recibo sem correspondência com o cheque emitido	Ex-Prefeito
11/9/2009	1.684,00	Folha de pagamento	Município
28/12/2009	2.050,00	Recibo sem correspondência com o cheque emitido	Ex-Prefeito

3. Em sede conclusiva, assinalou a instrução:

Demonstrada de forma clara e líquida a ocorrência de prejuízo aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, pelo emprego irregular, ou sem comprovação hábil, dos recursos geridos pela Prefeitura Municipal de Urbano Santos (MA), que não se coadunam com suas finalidades legalmente estabelecidas, frustrando os objetivos sociais colimados em sua concepção e identificadas as responsabilidades pertinentes, distribuídas pelo critério de comprovação ou não de benefício auferido pela municipalidade a partir desses dispêndios anômalos, cumpre proceder à citação do ente municipal e do ex-Prefeito, e à audiência deste último, dimensionados os valores pertinentes, para que procedam à devolução dos recursos, na proporção que lhes couberem, ou apresentem as correspondentes alegações de defesa e/ou razões de justificativa, conforme o caso ou ainda, no caso do ex-gestor, enviem tais providências cumulativamente.

4. Procedidas as citações (peças 11-12) e a audiência (peça 10), compareceu aos autos somente o ente municipal, acostando manifestação de defesa (peça 18). O ex-Prefeito, Sr. Abnadab Silveira Leda, ficou silente.

5. Discorreremos, na sequência, sobre a defesa da Prefeitura Municipal e sobre os efeitos da revelia sobre o ex-Prefeito.

ANÁLISE

6. Os argumentos manejados podem ser sintetizados nos seguintes substratos:

6.1 A gestão atual da Prefeitura vem tomando as iniciativas cabíveis quanto à responsabilização do ex-alcaide, o qual, em sua passagem pela Prefeitura, teria deixado de prestar contas de diversos convênios e cometido diversas irregularidades na aplicação de recursos federais, trazendo problemas administrativos que retardaram trabalhos posteriores;

6.2 Não foi realizado o processo de transição de governo, restando desaparecidos eventuais documentos que evidenciem a aplicação de recursos descentralizados à municipalidade;

6.3 Obrigou-se o município, destarte, a ajuizar ação de improbidade administrativa contra o ex-Prefeito, além de representar ao MPF sobre alegados ilícitos penais cometidos e pedir a apuração de irregularidades a CGU;

6.4 Citando a Decisão 255/1993 – Plenário, alega que essas providências afastam a inadimplência do município, descabendo inclusão deste no Cadin, no Cauc, ou a imposição de devolução dos recursos;

6.5 Arremata requerendo ao Tribunal o cancelamento das inscrições feitas em desfavor do município.

7. Incursionando pelo trato analítico, percebe-se, de plano, que a defesa afasta-se por completo do objeto de sua inquirição, vício incontornável que compromete o seu mínimo aproveitamento. Vejamos o conteúdo do chamamento citatório (peça 12):

Conforme delegação de competência conferida pelo Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, e ante a análise realizada no processo TC 031.956/2015-7, que trata de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Assistência Social, em razão da impugnação parcial de despesas dos recursos repassados à Prefeitura Municipal de Urbano Santos/MA, na modalidade fundo a fundo, à conta do Proteção Social Básica/PSB e Proteção Social Especial/PSE, no exercício de 2009 (Processo nº 71000.011746/2015-81), fica o Município de Urbano Santos - MA, na pessoa de Vossa Excelência, sua representante legal, ciente da presente **CITAÇÃO**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, incisos I e II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, para, **no prazo de quinze dias**, a contar do recebimento da presente comunicação, **apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência descrita a seguir e/ou recolher**, conforme detalhado no Anexo I deste ofício, aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, os valores históricos atualizados monetariamente desde a respectiva data de ocorrência até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor. O valor total da dívida atualizada monetariamente até 12/12/2017 corresponde a R\$ 214.585,19.

O débito é decorrente de favorecimento por aplicação irregular, com desvio de finalidade, de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, repassados ao referido município no exercício de 2009, no âmbito dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Proteção Social Básica (PSB).

8. Desvio de finalidade é um conceito jurídico, e a municipalidade ocorre aos autos por meio de seus causídicos. Assim, exige-se que seja compreendido como consagrado em sede doutrinária ou jurisprudencial.

9. Deve ser distinguido do **desvio de objeto**, uma impropriedade formal – comum em transferências convencionais, onde o plano de trabalho é alterado unilateralmente pelo conveniente - que não configura o uso irregular dos recursos transferidos, uma vez que não traduz transgressão à alocação orçamentária definida em lei, anomalia sempre presente nos casos de **desvio de finalidade**.

10. Valho-me, para bem resumir o assunto, de exposição sintética da lavra do Ministro Marcos Bemquerer, em seu voto na edição do Acórdão 1798/2016 – Primeira Câmara:

2. O desvio de objeto se configura quando o conveniente, sem autorização prévia do concedente, executa ações não previstas no plano de trabalho da avença, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos. O desvio de finalidade ocorre quando os recursos são aplicados em finalidade diversa daquela anteriormente pactuada ou ainda quando o escopo específico da avença não é atendido em decorrência de irregularidades na execução do ajuste.

11. A imputação de responsabilidade ao município decorre do princípio, originário da disciplina civilista, da vedação ao enriquecimento sem causa, homenageado nos arts. 884 a 886 do Código Civil:

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.



Art. 885. A restituição é devida, não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento, mas também se esta deixou de existir.

Art. 886. Não caberá a restituição por enriquecimento, se a lei conferir ao lesado outros meios para se ressarcir do prejuízo sofrido.

12. No caso vertente, o município empregou em despesas de pessoal valores transferidos pela União, estritamente confiados para fazer frente à competência comum instituída no art. 195, caput, da Constituição Federal, procedimento proibido pelo seu art. 167, inciso X:

Art. 167. São vedados:

(...) X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

13. Se a municipalidade efetivamente envidou as providências cabíveis para a responsabilização do ex-gestor, pode solicitar a retirada da inadimplência a quem efetuou a respectiva inscrição, sem necessidade de interveniência do TCU para tanto. A devolução dos recursos irregularmente aplicados, pelas razões invocadas, todavia, é mandatória, não merecendo prosperar as alegações de defesa, uma vez que incumbe exclusivamente à municipalidade arcar com os custos de seu corpo funcional, bem como adimplir as obrigações tributárias adjetas.

14. Quanto ao Sr. Abnadab Silveira Leda, cujos chamamentos (peças 10-11) foram enviados para o endereço constante do sistema CPF (peça 8), onde foi normalmente recebido (peças 13-14), sua inércia caracteriza a revelia, com o prosseguimento normal do processo, na forma do art. 12, § 3º, da lei 8.443/92.

15. Finalmente, com relação à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal aprovou, por meio do Acórdão 1441/2016-Plenário, incidente de uniformização de jurisprudência em que firma o entendimento de que a matéria se subordina ao prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada. O primeiro ato irregular, no caso de aplicação de recursos públicos descentralizados por meio de transferência fundo a fundo, datará do pagamento inquinado, sendo que, no presente caso, a primeiro dispêndio irregular data de 10/6/2009, como consignado no item 2 dessa instrução. Encontrava-se, destarte, em plena fluência, o prazo prescricional de dez anos, arbitrado pelo art. 205 do Código Civil para a generalidade das ações pessoais, quando da citação empreendida, tendo sido interrompido no recebimento dos chamamentos (peças 13-14), em 22/12/2017, no endereço do ex-Prefeito.

CONCLUSÃO

16. Diante da ocorrência de prejuízo aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social, a partir do emprego irregular dos recursos geridos pela Prefeitura Municipal de Urbano Santos (MA), que não se coadunam com suas finalidades legalmente estabelecidas, frustrando os objetivos sociais colimados em sua concepção e atribuídas as responsabilidades pertinentes, e confirmadas estas a partir do exercício do contraditório, após a realização das citações e da audiência pertinentes, eis que caracterizada a revelia do ex-Prefeito e a insuficiência das alegações de defesa do ente municipal para elidir o débito apurado, cumpre manifestarmos-nos pela irregularidade das contas do Sr. Abnadab Silveira Leda, pelo reconhecimento da ausência de indicativos de boa-fé ou outras excludentes de responsabilidade em sua conduta, e a condenação em débito deste e da municipalidade, na proporção que se lhes foi atribuída, inclusive cabendo ao ex-prefeito a aplicação da multa do art. 58, III, da Lei Orgânica do TCU pela malversação dos recursos que deram origem ao débito da municipalidade.

BENEFÍCIOS



17. A reversão dos prejuízos incorridos pela União, caso concretizada, traduzirá um benefício quantitativo *in re ipsa*.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Diante do exposto, submeto os autos à consideração superior, fazendo-os acompanhar das seguintes proposições:

18.1 Declarar a revelia do Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), ex-Prefeito Municipal, com base no art. 12, § 3º, da lei 8.443/92;

18.2 Rejeitar as alegações de defesa do Município de Urbano Santos-MA;

18.3 Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c” e § 2º, alínea “b”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, § 5º, alínea “b” e § 6º, alínea “b”, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04), ex-Prefeito Municipal de Urbano Santos (MA), e condená-lo, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas e acrescidas de juros de mora, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 23, inciso III, alínea a, da lei 8.443/92 c/c o art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, abatendo-se, na oportunidade, o valor eventualmente já ressarcido:

Data	Valor	Descrição das despesas irregulares
28/12/2009	2.536,84	Objeto sem correlação com os objetivos do programa e recibo sem correspondência com o cheque emitido
28/12/2009	759,00	Objeto sem correlação com os objetivos do programa e recibo sem correspondência com o cheque emitido
28/12/2009	2.050,00	Recibo sem correspondência com o cheque emitido

Valor atualizado com juros (7/3/2018): R\$ 11.607,75

18.4 Condenar o Sr. Abnadab Silveira Leda (CPF 062.095.213-04) ao pagamento das multas previstas nos art. 57 e 58, inciso III, da lei 8.443/92, c/c o art. 267 e 268, inciso III, do Regimento Interno do TCU, 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;

18.5 Condenar o município de Urbano Santos (MA), com base no art. 3º da Decisão Normativa TCU 57/2004, ao pagamento dos valores abaixo discriminados, atualizados monetariamente a partir das datas discriminadas e acrescidos de juros de mora, até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o 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 lei 8.443/92 c/c o art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU:

Data	Valor	Descrição das despesas irregulares
10/6/2009	11.750,00	Folha de pagamento e/ou INSS
10/6/2009	20.352,36	Folha de pagamento e/ou INSS



15/6/2009	19.643,35	Folha de pagamento e/ou INSS
19/6/2009	10.630,77	Folha de pagamento e/ou INSS
19/6/2009	15.200,00	Folha de pagamento e/ou INSS
19/6/2009	4.278,00	Folha de pagamento e/ou INSS
10/7/2009	1.989,68	Folha de pagamento e/ou INSS
21/7/2009	1.365,00	Folha de pagamento e/ou INSS
21/7/2009	5.989,20	Folha de pagamento e/ou INSS
12/8/2009	12.100,00	Folha de pagamento e/ou INSS
11/9/2009	9.815,00	Folha de pagamento e/ou INSS
28/12/2009	7.663,66	Folha de pagamento servidores municipais, de março de 2009
28/12/2009	2.509,08	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)
28/12/2009	2.420,88	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)
28/12/2009	775,68	Pagamento de contribuição previdenciária (INSS)
12/8/2009	1.826,65	Folha de pagamento
11/9/2009	1.684,00	Folha de pagamento

Valor atualizado com juros (7/3/2018): R\$ 296.545,63

18.6 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;

18.7 autorizar, desde logo, caso solicitado e o processo não tenha sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas 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/TCU, 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 valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor, sem prejuízo de alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

18.8 Dar ciência da decisão que vier a ser proferida aos responsáveis, informando-lhes que o relatório e voto podem ser consultados por meio do endereço eletrônico: www.tcu.gov.br/acordaos, bem como ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as providências que entender cabíveis na esfera de sua competência.

SECEX-ES, 1ª Diretoria Técnica, em 7/3/2018

MARCELLO MAIA SOARES
Auditor Federal de Controle Externo
Mat. 3530-0