

GRUPO I – CLASSE II – 2ª CÂMARA

TC 021.809/2014-3

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: Município de Conceição do Lago-Açu/MA e Caixa Econômica Federal.

Responsável: Marly dos Santos Sousa (CPF 834.407.393-68).

Representação legal: Humberto Henrique Veras Teixeira Filho (OAB/MA 6.645), João Gentil de Galiza (OAB/MA 9.814) e outros, representando Marly dos Santos Sousa.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. CITAÇÃO. DEFESA INSUFICIENTE PARA AFASTAR A IRREGULARIDADE. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE ADMINISTRATIVA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS, DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA (peça 12), acolhida por seus dirigentes, e parte do parecer do Ministério Público junto a este Tribunal – MPTCU (peça 15):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal (Caixa) em desfavor da Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes, prefeita de Conceição do Lago Açu (MA) nas gestões 2009-2013 e 2013-2016, em razão da não conclusão do objeto do Contrato de Repasse 247.293-51/2007-MC/Caixa (Siafi 613085), celebrado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades (MC), representada pela Caixa, e o município de Conceição do Lago Açu (MA), tendo por objeto a transferência de recursos financeiros da União para a pavimentação de vias públicas no município de Conceição do Lago Açu (MA) (peça 1, p. 63-76), para a melhoria dos serviços de infraestrutura urbana, com execução de serviço de asfaltamento, meio fio e sarjeta nas Ruas Coco (4.410m²), da Cadeia (1.540m²), Rua Tomarindo (540m²) e Travessa do Grupo (480m²), totalizando uma área de 6.970m², conforme plano de trabalho à peça 1, p. 25-36 e planilha à peça 1, p. 37-40.

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quarta do termo de contrato de repasse foram previstos R\$ 304.159,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 295.300,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 8.859,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 67).

3. Os recursos federais foram repassados em duas parcelas, mediante as ordens bancárias 2009OB802459 e 2009OB803972, nos respectivos valores de R\$ 112.627,42 e R\$ 182.672,58, emitidas em 23/6/2009 e 6/8/2009 (peça 1, p. 117 e 119) e creditadas em 29/6/2009 e 10/8/2009 (peça 1, p. 101-103). A Caixa desbloqueou ao município de Conceição do Lago Açu (MA) a quantia de R\$ 115.615,20 em 22/7/2009, sendo R\$ 112.237,20 de repasse da União e R\$ 3.378,00 de contrapartida municipal (peça 1, p. 97), restando um saldo na conta poupança no valor de R\$ 209.002,63, conforme extrato à peça 1, p. 109.

4. O ajuste vigeu no período de 31/12/2007 a 31/8/2012, conforme cláusula décima sexta do termo do ajuste, alterada por cartas reversais e ex-officio (peça 1, p. 73, 77, 79-85).

5. A instrução inicial (peça 3) propôs a citação da Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes, atual prefeita de Conceição do Lago Açu (MA). E destacou que do valor ajustado no contrato de repasse em análise somente foi liberado pela Caixa ao município de Conceição do Lago Açu (MA) a quantia de R\$ 112.237,20, que somada à contrapartida aplicada pelo município alcançou o montante de R\$ 115.615,20, correspondente à parcela executada, segundo relatório de inspeção da Caixa, restando atualmente um saldo na conta poupança, que em 19/1/2012 correspondia à quantia de R\$ 209.002,63, a ser devolvido à União

EXAME TÉCNICO

6. Com a manifestação positiva da unidade técnica (peça 4), foi promovida a citação da Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes mediante o Ofício 3536/2014-TCU/SECEX-MA, datado de 1/12/2014 (peça 5).

7. A responsável tomou ciência do ofício que lhe foi remetido em 5/5/2015, conforme aviso de recebimento constante da peça 6, tendo apresentado tempestivamente suas alegações de defesa por meio do Advogado João Gentil de Galiza (OAB/MA 9814), na forma da procuração à peça 10, conforme documentação integrante da peça 7. Destaca-se que consta dos autos procuração do município de Conceição do Lago Açu (MA) para o referido representante legal, que substabeleceu poderes a outros advogados (peças 8 e 9).

8. Passa-se à análise das alegações de defesa apresentadas pela Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes à irregularidade abaixo.

I. Execução parcial da obra objeto do Contrato de Repasse 247.293-51/2007-MC/Caixa, em razão da não conclusão dos serviços iniciados na gestão anterior e pagos em 22/7/2009, deixando a obra paralisada e sem apresentar funcionalidade e trazer benefícios à população local, e descumprindo obrigação legal e contratual.

I.1. Situação encontrada: foi constatada pela Caixa a execução de 38,14% dos serviços, correspondente à quantia de R\$ 115.615,20 (sendo R\$ 112.237,20 de repasse e R\$ 3.378,00 de contrapartida municipal), em razão da não conclusão dos serviços iniciados na gestão anterior e pagos em 22/7/2009, deixando a obra paralisada e sem apresentar funcionalidade e trazer benefícios à população local, e descumprindo obrigação legal e contratual. O contrato de repasse em tela foi celebrado na gestão do Sr. Fernando Luiz Maciel Carvalho (2005-2008), responsável pela execução dos serviços, que não contribuiu para a impropriedade na execução do contrato, considerando que a autorização de início da obra foi expedida nos últimos dias de seu mandato, não lhe restando tempo suficiente para a conclusão do empreendimento. Além disso, a liberação dos recursos ao município para pagamento dos serviços executados somente ocorreu em 22/7/2009, na gestão da Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes, mesma data do débito na conta corrente, segundo extrato à peça 1, p. 103.

I.2. Objeto: Contrato de Repasse 247.293-51/2007-MC/Caixa, firmado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades (MC), representada pela Caixa, e o município de Conceição do Lago Açu (MA).

I.3. Critérios: cláusula terceira, item 3.2.a do termo de contrato.

I.4. Evidências: Relatório de Acompanhamento de Engenharia da Caixa (RAE) de 28/12/2008 (peça 1, p. 87-90), resultado de inspeção realizada em 25/12/2008, tendo como anexo o relatório fotográfico à peça 1, p. 91-92, planilha de medição de serviços à peça 1, p. 93-94 e relação de licitação à peça 1, p. 95-96.

I.5. Efeitos: falta de beneficiamento da população, descumprimento de obrigação legal e contratual e prejuízo ao erário no valor de R\$ 112.237,20, a contar de 22/7/2009.

I.6. Responsável: Marly dos Santos Sousa Fernandes, CPF 834.407.393-68, prefeita nas gestões 2009-2012 e 2013-2016.

I.7. Argumentos de defesa apresentados:

9. A responsável alega que, quando assumiu a prefeitura, o ex-gestor havia executado apenas 38,14% da obra e que, até onde tem ciência, havia sacado repasses deste e de outros convênios, deixando as contas do município quase zeradas; além de haver dilapidado os arquivos públicos, deixando a gestão sucessora completamente perdida, visando tumultuar o início do seu governo por ser adversária política.

10. Afirma que o prefeito sucessor, no mínimo, desviou de finalidade as verbas públicas federais que lhe foram repassadas por meio do contrato em tela, pois se tal não tivesse ocorrido certamente não haveria porque dilapidar os registros do município para impedir que a atual gestão tivesse acesso aos extratos bancários e demais documentos que registram a destinação dos recursos recebidos.

11. A prefeita frisa que os valores repassados em 2009, já na sua gestão, não foram sacados, tenho preferido adotar providências para cancelar o contrato de repasse junto à Caixa e devolver os recursos, providência essa adotada para desvincular a atual administração de qualquer responsabilidade no que tange ao contrato em tela; além de ter ingressado com ações em desfavor de seu antecessor para que seja penalizado por sua atuação improba (peça 7, p. 23-24).

12. E destaca que a finalização da pavimentação asfáltica eventualmente chegou a ser realizada, porém com recursos de outras fontes, logo, não pode ser responsabilizada a ressarcir um valor que nunca foi efetivamente recebido pelo município como a própria Caixa Econômica poderá atestar.

13. Finaliza ratificando que não houve no caso enriquecimento ilícito da atual gestora municipal, malversação de verbas públicas e nem prejuízo ao erário, o que descaracteriza qualquer indício de improbidade administrativa. E requer a exclusão de sua responsabilidade da presente tomada de contas especial, como também que seja oficiada a Caixa para confirmação de que o recurso não fora sacado e de que fora solicitado o cancelamento do contrato de repasse.

I.8. Análise:

14. Quanto à alegação de que o prefeito signatário da avença teria sacado os recursos, não procede, tendo em vista que o repasse do valor acordado para execução do contrato em tela ocorreu somente em 2009, já na gestão da atual prefeita.

15. Em relação ao argumento de que teria devolvido os recursos à Caixa e solicitado o cancelamento do Contrato de Repasse 247.293-51/2007-MC/Caixa, a responsável não comprovou tais afirmativas, não apresentando qualquer documento como extrato bancário, guia de recolhimento, ofício encaminhado à Caixa.

16. Além disso, em consulta ao sítio da Caixa, verifica-se o registro que as obras estão em situação normal, após medição realizada em 26/5/2014, que constatou a execução no percentual de 38,14%, e que o contrato está em situação de tomada de contas especial (peça 11). Assim, não há qualquer informação que confirme as alegações trazidas aos autos pela responsável.

17. A prefeita mencionou ainda a conclusão da obra com outros recursos, mas também não apresentou qualquer comprovação de tal fato.

18. É entendimento no TCU, 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, que compete exclusivamente ao gestor dos recursos públicos a comprovação, via documental, da regularidade da sua aplicação e, conseqüentemente, dos argumentos apresentados para análise.

19. 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 4.869/2010-1ª Câmara, 2.665/2009-Plenário, 5.798/2009-1ª Câmara, 5.858/2009-2ª Câmara, 903/2007-1ª Câmara e 1.656/2006-Plenário.

20. 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; o que não foi feito no presente caso. Ao invés, foi requerida confirmação perante a Caixa, atitude que deveria ter sido providenciada pela responsável na defesa.

I.9. Desfecho: não se acatam as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes, cabendo o julgamento pela irregularidade das suas contas, com débito e multa proporcional.

CONCLUSÃO

21. Em face da análise promovida nos itens 14 a 20, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes, uma vez que não foram suficientes para sanear a irregularidade a ela atribuída.

22. Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado à responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

23. Ressalta-se que do valor ajustado no contrato de repasse em análise somente foi liberado pela Caixa ao município de Conceição do Lago Açu (MA) a quantia de R\$ 112.237,20, que somada à contrapartida aplicada pelo município alcançou o montante de R\$ 115.615,20, correspondente à parcela executada, segundo relatório de inspeção da Caixa, restando atualmente um saldo na conta poupança, que em 19/1/2012 correspondia à quantia de R\$ 209.002,63, a ser devolvido à União.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Diante do exposto, submetem-se os autos às considerações superiores, para posterior encaminhamento ao Gabinete da Exma. Sra. Ministra-Relatora Ana Arraes, via Ministério Público junto ao TCU, propondo ao Tribunal que decida por:

a) julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, as contas da Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes, CPF 834.407.393-68, prefeita nas gestões 2009-2012 e 2013-2016, e condená-la, ao pagamento da quantia de R\$ 112.237,20, 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 de 22/7/2009 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos;

b) aplicar à Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes, CPF 834.407.393-68, 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 das dívidas, caso não atendidas as notificações;

d) autorizar desde já, caso solicitado, o pagamento da dívida da Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes 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; e

f) da ciência à Caixa da deliberação a ser proferida, acompanhada dos correspondentes relatório e voto, para que adote providências no sentido de devolver à União o saldo existente na conta poupança do Contrato de Repasse 247.293-51/2007-MC/Caixa (Siafi 613085), celebrado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades (MC), representada pela Caixa, e o município de Conceição do Lago Açu (MA), tendo por objeto a transferência de recursos financeiros da União para a pavimentação de vias

públicas, Agência 0764 (Bacabal), Operação 013, Conta 85.437-5, que em 19/1/2012 correspondia à quantia de R\$ 209.002,63.”

2. O Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, após historiar os fatos, realizou a seguinte análise:

“(…)

Depois de lermos atentamente os elementos probatórios que integram o processo em tela, pedimos vênia à Unidade Técnica para sugerirmos decisão diferente para o caso que se examina.

Primeiro, registramos nosso entendimento de que nem toda execução parcial de objeto avançado por meio de um convênio ou termo afim resulta em dano a ser reparado pelo gestor. Se se apura que o bem pretendido foi parcialmente executado, e que no caso de continuação a parte implementada representará economia para os cofres do ente favorecido, em clara vantagem para a coletividade, deve-se diferenciar a parcela de responsabilidade do ente da irregularidade que enseja a reprovação da atuação do dirigente.

Dito de outra maneira, nos casos em que recursos federais com destinação específica trazem algum tipo de vantagem para a população ou acréscimo patrimonial da localidade, a regra, a nosso ver, deve ser a responsabilização do ente pela devolução dos valores e o julgamento das contas dos gestores, com a possibilidade de ser aplicada a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

Em reforço ao que se aduz, indicamos precedentes que foram prolatados com espeque em motivos similares ao que defendemos: Acórdãos 1.315/2005 e 2.290/2007 da 2ª Câmara, 3.340/2006 da 1ª Câmara e 1.549/2012 do Plenário. Desta última decisão, sobreleva o seguinte trecho do voto:

18. Presentes, portanto, todos os elementos necessários para o julgamento destas contas da Sr^a Noely Paciente Luz pela irregularidade, com fundamento na alínea b do art. 16, inciso III da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e condenação em débito do Município Luciara/MT pelo valor de R\$ 59.311,84, apurado neste processo.

19. Considero, ainda, apropriada a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, à Sr^a Noely Paciente Luz, cujo valor fixo em R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

É por demais evidente que município e gestor podem responder em um feito por aspectos diferentes, os quais, mesmo tendo relação, resultam em tipos de responsabilização diversos.

De volta para o caso vertente, as informações do processo indicam que se despendeu R\$ 115.615,20 em 38,14% das obras acordadas. Embora não esteja em uso pela população, os trabalhos passaram a integrar o patrimônio do município, o que suporta a nossa proposta de que Conceição do Lago Açu/MA seja citada para apresentar alegações de defesa ou reparar os cofres da União em R\$ 112.237,20, incidindo apenas a atualização monetária, condição capitulada pelo § 2º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

Por outro lado, a responsabilização da prefeita independe do fato de ser ela a subscritora do Contrato de Repasse 247.293-51/2007-MC/Caixa. O princípio de continuidade do serviço público exige que o gestor prossiga as ações de seu antecessor, ressalvados os casos em que se apura irregularidades insanáveis, ou afronta ao interesse público. Nada disso foi confirmado neste processo, restando assegurada a responsabilização da gestora pela não continuação das obras, isso quando havia recurso que poderia ser desbloqueado pela Caixa para a conclusão dos trabalhos.

Nesse contexto, propomos a rejeição das alegações de defesa da Sra. Marly dos Santos Sousa Fernandes e audiência dela para que esclareça os motivos pelos quais não concluiu as obras previstas no Contrato de Repasse 247.293-51/2007-MC/Caixa ou comprove que houve a conclusão dos trabalhos com recursos próprios da localidade, alertando para o fato de que em caso de rejeição das razões de justificativa as presentes contas podem ser julgadas irregulares e ela ser apenada com a multa constante no art. 58 da Lei 8.443/1992. Sugerimos, ainda, a citação do município para que comprove a conclusão das obras ou providencie a devolução dos recursos federais despendidos.

Na eventualidade de não ser esse o entendimento da E. Relatora, por considerar que não cabe a inclusão do município na relação processual, diante da constatação de que recursos públicos foram utilizados sem se alcançar o objeto pretendido, em respeito ao que disciplina o § 2º do 62 do RITCU, sugerimos sucessivamente que seja adotada a proposta concordante da Unidade Técnica (peças 12 a 14).”



É o relatório.