

TC – 036.509/2011-6

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Cantanhede/MA

Recorrente: Meire Valéria da Silva Nascimento (CPF 405.398.301-00)

Advogado: Ilan Kelson de Mendonça Castro (OAB/MA 8863-A).

Interessado em sustentação oral: Meire Valéria da Silva Nascimento.

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio para implantação de melhorias sanitárias e domiciliares. Omissão no dever de prestar contas. Não comprovação da regular aplicação de recursos. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Descaracterização da responsabilização solidária da prefeita sucessora. Comprovação da boa-fé. Provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Meire Valéria da Silva Nascimento (peças 65-67), vice-prefeita em exercício do cargo de prefeita do município de Cantanhede/MA, contra o Acórdão 3790/2014 – TCU – 1ª Câmara (peça 29), proferido na Sessão de 9/7/2014, Ata 23/2014, com o seguinte teor:

9.1 considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. Raimundo Nonato Borba Sales (065.990.348-29), dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, em face do não atendimento às citações;

9.2 com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, 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, incisos I e III e § 5º, 210 e 214, inciso III, do RITCU, julgar irregulares as contas dos Srs. Raimundo Nonato Borba Sales (065.990.348-29) e Meire Valéria da Silva Nascimento (405.398.301-00), condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (consoante art. 214, inciso III, alínea “a”, do RITCU), o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora devidos, calculados desde as datas discriminadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
5.458,85	5/11/2004
3.063,27	5/1/2008
55.482,40	4/12/2006

9.3 nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar ao Srs. Raimundo Nonato Borba Sales e Meire Valéria da Silva Nascimento, individualmente, multa no valor de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que efetuem e comprovem perante este Tribunal o seu recolhimento aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

9.4 autorizar, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;

9.5 autorizar, caso solicitado, o pagamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RITCU, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.6 alertar aos responsáveis que a inadimplência de qualquer parcela acarretará vencimento antecipado do saldo devedor;

9.7 encaminhar cópia deste acórdão, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, consoante o disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do RITCU; e

9.8 dar ciência e remeter cópia do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, aos responsáveis, à Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e à Prefeitura Municipal de Cantanhede/MA.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor dos Srs. Raimundo Nonato Borba Sales, na condição de ex-Prefeito de Cantanhede/MA, gestão 2005-2008 e José Martinho dos Santos Barros, na condição de Prefeito de Cantanhede/MA, gestão 2009-2012, em razão de omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados à Prefeitura de Cantanhede/MA por força do Convênio EP 858/2003, Siafi 489636, celebrado, em 22/12/2003, com a Funasa, que teve por objeto a implantação de melhorias sanitárias domiciliares no município de Cantanhede/MA (Peça 1, p. 74-85).

2.1. O ajuste vigorou no período de 22/12/2003 a 5/1/2008. Para a execução das metas pactuadas, foram previstos R\$ 187.910,34, dos quais R\$ 184.941,35 seriam repassados pela União e R\$ 2.968,99 corresponderiam à contrapartida a cargo do convenente. Porém, foram executados R\$ 183.983,97 do concedente e R\$ 1.169,90 do convenente, totalizando R\$ 185.153,87.

2.2. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, mediante ordem bancárias emitidas em julho de 2004, novembro de 2004 e dezembro de 2006.

2.3. Houve prestação de contas parcial aprovada que alcançou os fatos referentes ao período de 23/12/2003 a 31/12/2005. O período de aplicação dos recursos remanescentes foi de 1/1/2006 a 5/1/2008. Por conseguinte, responderam pelos valores cujas contas não foram apresentadas o Sr. Raimundo Nonato Borba Sales (prefeito do Município de Cantanhede de 1/1/2005 a 20/6/2007) e a

Sra. Meire Valéria da Silva Nascimento (vice-prefeita em exercício do cargo de prefeito de 21/7/2007 a 10/7/2008).

2.4. Registre-se, por oportuno, que o prazo para apresentação da prestação de contas final expirou em 5/3/2008, durante a gestão da Sra. Meire Valéria da Silva Nascimento.

2.5. As irregularidades enfrentadas nos autos e que deram ensejo à condenação do ora recorrente foram a omissão no dever de prestar contas e a consequente não comprovação da regular aplicação de recursos.

2.6. Devidamente citados, o ex-prefeito Raimundo Nonato Borba Sales optou por permanecer silente. A prefeita sucessora, Sra. Meire Valéria da Silva Nascimento, embora tenha ofertado alegações de defesa, não logrou êxito em comprovar a boa e regular aplicação dos recursos.

2.7. O Tribunal rejeitou a alegação de defesa apresentada e decidiu, por meio do Acórdão 3790/2014 – 1ª Câmara transcrito anteriormente julgar irregulares as contas da Srª. Meire Valéria da Silva Nascimento, condenando-a solidariamente ao ressarcimento do débito além de aplicar-lhe multa.

2.8. Não satisfeita com o julgado, a responsável opôs inicialmente embargos de declaração, rejeitados pelo Acórdão 6941/2015-1ª Câmara (peça 52), e interpôs posteriormente o recurso de reconsideração, ora em análise, requerendo que seja reformada a decisão exarada no Acórdão 3790/2014 e, consequentemente, julgado regular suas contas, anular a imputação do débito e que seja afastada a multa a ela aplicada (peças 65-67).

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 72), ratificado pelo Ministro-Relator (peça 75), que concluiu pelo conhecimento do recurso, com efeito suspensivo em relação à recorrente, dos itens 9.2 a 9.4 do Acórdão 3790/2014 – 1ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso verificar as seguintes questões:

a) Se a recorrente, na qualidade de prefeita em exercício, deve ter afastada sua responsabilidade solidária (peças 65, p. 8-15);

b) Se há pressupostos para presumir a existência da boa-fé da recorrente (peça 65, p. 16-19).

5. Responsabilização da vice-prefeita em exercício do cargo de prefeita

5.1. A recorrente argui que não há nos autos fundamento para a responsabilização solidária, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) a recorrente assumiu o cargo de gestora municipal de forma temporária e precária, em virtude de sua condição de vice-prefeita, no período de 21/7/2007 a 10/7/2008, em situação de afastamento do então prefeito por decisão judicial;

b) todas as liberações das três parcelas ocorreram entre 2004 e 2006, ou seja, em períodos anteriores à gestão da recorrente;

c) inexistem nos autos, qualquer extrato bancário que indique uso dos recursos do convênio no período da gestão da ora recorrente, o que ratifica informação prestada anteriormente de que durante a gestão da recorrente não houve aplicação de nenhum recurso na conta convênio;

d) a recorrente não teve ciência da existência do convênio, e não recebeu nenhuma documentação do seu antecessor, impossibilitando tomar conhecimento da obrigação de prestar contas, pois nunca recebeu notificação ou ofício da Funasa ou qualquer outro órgão federal informando da existência do referido convênio. A notificação para prestação de contas do Convênio, que reabriu o prazo de 30 dias para o ex-prefeito Raimundo Nonato prestar contas, foi entregue já quando a recorrente não mais era prefeita (30/7/2008);

e) em relação ao citado convênio, a recorrente nunca ordenou despesa ou praticou qualquer ato administrativo que possa lhe ser imputada solidariedade de responsabilidade com o ex-prefeito receptor e executor do referido convênio;

f) com a expiração do prazo para prestação de contas final do convênio em 5/3/2008, e diante do silêncio do conveniente, o concedente solicitou a referida prestação de contas ao então prefeito Raimundo Nonato Borba Sales, entregue em 30/7/2008, período em que a recorrente não era mais prefeita, pois tinha deixado o cargo em 10/7/2008. Sem resposta, foi proposta a instauração da respectiva tomada de contas especial, em 12/1/2009.

Análise

5.2. Assiste razão à recorrente. As alegações de defesa apresentadas são suficientes para elidir a sua responsabilização solidária.

5.3. Constata-se que, de fato, a recorrente não prestou contas relativa aos recursos federais repassados ao Município de Cantanhede/MA por meio do Convênio EP 858/03. De acordo com a Súmula 230 da jurisprudência deste Tribunal, compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público, sob pena de corresponsabilidade.

5.4. O entendimento consubstanciado na mencionada súmula fundamenta-se no princípio da continuidade administrativa, segundo o qual a obrigatoriedade de apresentar a prestação de contas recai sobre o administrador que se encontrava na titularidade do cargo à época do vencimento do prazo fixado para tal, independentemente do fato de ter ou não sido ele o signatário do convênio, plano de aplicação, ou receptor dos recursos.

5.5. No caso sob análise, o repasse dos recursos se deu inteiramente no mandato do prefeito antecessor. Porém, o prazo final para a prestação de contas ocorreu na gestão da sucessora, não tendo ocorrido a prestação. Ademais, não consta nos autos informação de que o sucessor justificou a omissão e/ou adotou medidas judiciais com vistas ao resguardo do patrimônio público, o que, de acordo com a jurisprudência do TCU, não possibilitaria, em tese, a exclusão da responsabilidade solidária da recorrente.

5.6. Ora, não tendo havido a adoção das medidas que levassem à exclusão da responsabilidade da prefeita sucessora, passa-se a analisar outros aspectos concernentes a não

responsabilização da defendente, maiormente considerando a exiguidade de tempo em que a defendente em questão ficou à frente da gestão municipal, conforme mencionado nas suas alegações acima.

5.7. Em que pese a recorrente ter assumido a prefeitura durante período da prestação de contas do convênio 858/2003, que expirou dia 5/3/2008, há de se considerar a situação peculiar em relação ao Município de Cantanhede/MA. A recorrente assumiu a gestão municipal em decorrência de afastamento do então prefeito por decisão judicial e sua atuação como prefeita municipal perdurou por pouco menos de um ano (21/7/2007 a 10/7/2008).

5.8. Deve-se levar em consideração que é razoável que a sucessora, em decorrência do curto período como prefeita municipal e pela situação caótica em que o município se encontrava, não tenha tido conhecimento do referido convênio, e por consequente, da obrigatoriedade de prestar contas.

5.9. Pertine ressaltar que, não constam dos autos quaisquer elementos comprobatórios de que a recorrente tenha tido ciência da situação relacionada à obrigatoriedade da prestação de contas no período em que esteve à frente da gestão municipal. A Funasa, órgão concedente, somente notificou a prefeitura municipal quanto à necessidade da prestação de contas em 30/8/2008, período o qual o responsável Raimundo Nonato Borba Sales já havia sido reconduzido ao cargo de prefeito municipal (peça 2, p. 56-61).

5.10. Caso a gestora ao menos tivesse ciência do citado convênio, o esperado seria que ela tivesse impetrado ação judicial como forma de excluir eventual responsabilidade quanto a tal ausência. Nada obstante, a mesma não procedeu à ação judicial. A despeito de tal informação, entende-se que seria injusta a punição da gestora faltante, considerando as situações excludentes da sua responsabilização, conforme a seguir mencionado.

5.11. Em que pese não se tratar de ação judicial referente ao convênio em análise, contribui a favor da recorrente a impetração de ações contra o prefeito antecessor, entre elas o processo referente à não prestação de contas de diversos programas federais. Tal atuação demonstra a intenção da recorrente em sanar as irregularidades encontradas na municipalidade que estavam sob seu conhecimento (peça 65, p. 53-66).

5.12. Há de se considerar, ainda, que na atribuição da responsabilidade pela execução do convênio sob análise, a fundamentação seguiu a linha de que como havia gestores distintos, e não foi possível caracterizar o quinhão de cada um, ambos deveriam responder solidariamente pela ausência de comprovação de aplicação dos recursos remanescentes do convênio em apreço (peça 31, item 22.3). Ocorre, porém, que, foi comprovado nos autos, em grau recursal, que não houve quinhão de responsabilidade da sucessora, uma vez que ela não geriu qualquer parcela referente ao convênio.

5.13. A documentação anexada aos autos comprova que as três parcelas dos recursos federais transferidos à prefeitura por força do convênio EP 858/2003 foram liberados antes do início do mandato da recorrente.

5.14. Não houve movimentação financeira durante o período em que a recorrente esteve à frente da prefeitura municipal. Em verdade, a única movimentação financeira durante sua gestão ocorreu nos meses de abril e maio do ano de 2008, mas tal movimento refere-se a duas devoluções de cheques emitidos em período anterior a sua gestão. De acordo com os extratos apresentados, a

conta específica do convênio permaneceu com saldo zero durante toda a gestão da recorrente (peça 1, p. 119, 127 e 194; peça 65, p. 24-25 e 31-52).

5.15. Conclui-se, por fim, de acordo com a documentação acostada aos autos, que não há indícios de que a recorrente teve ciência, participação, ingerência ou ordenou qualquer despesa no referido convênio. Ademais, não houve movimentação financeira na conta específica do convênio durante sua gestão, logo, não há como imputar-lhe responsabilidade solidária quanto à devolução de recursos os quais ela não geriu, ou mesmo no tocante à multa, uma vez que a recorrente não concorreu para a consecução de qualquer irregularidade.

5.16. Com isso, os argumentos apresentados, em conjunto com os elementos probatórios acostados aos autos, são capazes de afastar a responsabilização solidária da recorrente.

6. Da presunção da boa-fé

6.1. A recorrente contesta o relatório fundamentador do Acórdão ora recorrido quanto à ausência de sua boa-fé, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) desde que tomou ciência do primeiro ofício do TCU que lhe foi remetido, procurou atender tempestivamente todas as notificações que lhe foram apresentadas, fazendo os devidos esclarecimentos;

b) para que seja configurado má-fé é preciso a comprovação de que o agente agiu com dolo ou culpa. Não existiu culpa, vez que não houve nenhuma movimentação financeira do convênio durante a gestão da recorrente, conforme provam os extratos.

Análise

6.2. Não há nos autos qualquer elemento que indique a intenção da recorrente em violar princípios da administração pública ou atos que favoreçam as irregularidades apuradas, ou mesmo, sua atuação caracterizada com dolo ou culpa.

6.3. Contribui a favor da recorrente o fato de ter tomado providências com o fim de demonstrar que não contribuiu para a concretização das irregularidades apuradas no citado convênio.

6.4. Nesse sentido, conforme anteriormente destacado, a recorrente impetrou diversas ações contra o ex-gestor municipal com o fim de questionar diversas outras irregularidades praticadas contra a municipalidade. Destaca-se a decisão liminar proferida no juízo da Comarca de Cantanhede, nos autos de ação civil pública, ajuizada pelo Município à época em que era Prefeita a Sra. Meire Valéria, que resultou na determinação para que o ex-gestor prestasse contas do exercício de 2007, referente aos meses de janeiro a junho, com determinação de busca e apreensão de documentos, bloqueio de quase cinco milhões de reais, indisponibilidade de bens e determinação de tomada de Contas Especial pelo TCE/MA (peça 65, p. 53-66).

6.5. Houve outras ações judiciais impetradas pela municipalidade quando a recorrente estava no comando da prefeitura, destacando a ação em decorrência da não prestação de contas dos programas federais do FNDE, Programa Dinheiro Direto na Escola -PODE, Programa de Apoio ao Transporte Escolar -PNATE, Programa de Apoio à Educação de Jovens e Adultos -PEJA e PEJA exercício de 2006, que resultou em mais uma condenação do ex-prefeito Raimundo Nonato Borba Sales, na suspensão dos seus direitos políticos, proibição de contratar com o poder público e multa (peça 67, p. 1-6).

6.6. Sobre a boa-fé, cumpre perquirir sobre o seu conceito. DE PLÁCIDO E SILVA (Vocabulário Jurídico, vol. I, 12ª ed., Forense, 1993, p. 327), assim a define, *verbis*:

Sempre se teve boa fé no sentido de expressar a intenção pura, isenta de dolo ou engano, com que a pessoa realiza o negócio ou executa o ato, certa de que está agindo na conformidade do direito, consequentemente, protegida pelos preceitos legais.

6.7. A boa-fé pressupõe que o agente não tenha consciência da ilicitude dos atos praticados. É necessário que essa inconsciência sobre a ilicitude seja inevitável, isto é, que não possa ser atribuída à negligência ou à desatenção do agente.

6.8. Dessa forma, é possível presumir a boa-fé da recorrente que durante o período que esteve no comando da prefeitura municipal não concorreu para qualquer das irregularidades apuradas, adotou as providências possíveis com o fim de demonstrar que não geriu ou executou o convênio em análise, além de ter demonstrado sua atuação com ímpeto de salvaguardar a municipalidade.

OUTRAS INFORMAÇÕES

7. A recorrente solicita prévia notificação da inclusão do processo em pauta de julgamento para fins de sustentação oral e apresentação de memorial. Convém esclarecer que não se faz necessária a notificação prévia e pessoal da data em que será realizada a sessão de julgamento de recurso de reconsideração pelo Tribunal de Contas da União.

7.1. A publicação da pauta de julgamentos no Diário Oficial da União é suficiente para conferir publicidade ao ato processual e permitir a participação de todos na sessão de julgamento. Tal entendimento encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de Agravo Regimental em Mandado de Segurança (MS-AgR 26.732/DF, Relatora Ministra Carmen Lúcia), conforme excerto a seguir transcrito:

"EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. INTIMAÇÃO PESSOAL DA DATA DA SESSÃO. DESNECESSIDADE. 1. Não se faz necessária a notificação prévia e pessoal da data em que será realizada a sessão de julgamento de recurso de reconsideração pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de ofensa aos princípios da ampla defesa e do devido processo legal quando a pauta de julgamentos é publicada no Diário Oficial da União. 2. O pedido de sustentação oral pode ser feito, conforme autoriza o art. 168 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, até quatro horas antes da sessão. Para tanto, é necessário que os interessados no julgamento acompanhem o andamento do processo e as publicações feitas no Diário Oficial da União. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento."

7.2. A requerente solicita, ainda, cópia do relatório em momento anterior ao julgamento. Nesse sentido, cabe aplicação do art. 168, § 2º do Regimento Interno desta Corte de Contas, o qual possibilita ao relator autorizar a obtenção de cópia do relatório antes da sessão, fato que dispensará a sua apresentação por ocasião do julgamento, sendo facultado à parte dispensá-la em qualquer hipótese.

7.3. Ademais, a responsável solicita que todas as notificações e publicações sejam dirigidas ao seu advogado Dr. Ilan Kelson de Mendonça Castro, OAB/MA 8063-A, devendo o nome do advogado constar da publicação da pauta de julgamento.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, considerando a boa-fé da recorrente, e o fato de que a mesma não teve nenhuma ciência, participação, ingerência ou ordenou qualquer despesa referente ao convênio 858/2003, e que não houve movimentação financeira na conta específica do citado convênio durante sua gestão, não há como imputar-lhe responsabilidade solidária quanto à devolução de recursos os quais ela não geriu, ou imputar-lhe multa, se ela não concorreu para a consecução de qualquer irregularidade.

8.1. Assim, os elementos apresentados pela recorrente têm o condão de modificar a deliberação recorrida, devendo-se alterar os itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 3790/2014 – TCU – 1ª Câmara, em relação à recorrente.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, dar-lhe provimento, alterando os itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 3790/2014 – TCU – 1ª Câmara em relação à responsável Meire Valéria da Silva Nascimento, julgando regulares suas contas, excluindo sua responsabilidade solidária pelo débito e tornando sem efeito a multa a ela imposta;
- b) deferir o pedido de sustentação oral e autorizar a possibilidade de obtenção da cópia do relatório antes da sessão, aplicando-se os efeitos do art. 168, § 2º do Regimento Interno;
- c) comunicar à recorrente, na pessoa de seu advogado Dr. Ilan Kelson de Mendonça Castro, OAB/MA 8063-A, à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), à prefeitura Municipal de Cantanhede/MA e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 11 de maio de 2016.

[assinado eletronicamente]

Andréa Barros Henrique
AUFC – mat. 6569-2