

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara
TC 012.192/2014-7.

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Unidades: Município de Governador Newton Bello/MA e
Fundação Nacional de Saúde – Funasa.

Responsável: Leula Pereira Brandão (CPF 235.317.703-49).

Representação legal: Walter de Sousa Barros (CPF 055.320.433-53).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão – Secex/MA (peça 14), com a qual se manifestaram de acordo os dirigentes daquela unidade técnica e o Ministério Público junto a este Tribunal – MPTCU (peças 15-16 e 17):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), em desfavor da Sra. Leula Pereira Brandão (CPF 235.317.703-49), prefeita do Município de Governador Newton Bello/MA nos períodos de 2009 a 2012 e de 2013 a 2016 (peça 1, p. 208-210), em razão de omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados ao referido município por força do Termo de Compromisso TC/PAC 804/2008 (Siafi 650352), celebrado em 31/12/2008 com a Funasa, tendo por objeto a execução de sistemas de abastecimento de água, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (v. termo de compromisso, peça 1, p. 67- 69; plano de trabalho, peça 1, p. 15-19 e 101-113; tela do Siafi, peça 1, p. 206; e relatório de TCE, peça 1, p. 186-192).

HISTÓRICO

2. Conforme a cláusula segunda do termo de compromisso e a cláusula primeira do termo de aprovação formal do termo de compromisso (peça 1, p. 67-71), foram previstos R\$ 500.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 485.000,00 seriam repassados pela concedente e R\$ 15.000,00 corresponderiam à contrapartida municipal (3% do valor total ajustado).

3. Os recursos federais foram integralmente transferidos por meio das seguintes ordens bancárias (peça 1, p. 155):

Ordem bancária	Data	Valor
2010OB808645	02/09/2010	97.000,00
2010OB808647	02/09/2010	145.500,00
2012OB804504	19/06/2012	57.500,00
2012OB804505	19/06/2012	185.000,00
Total	-	484.000,00

4. O ajuste vigeu no período de 31/12/2008 a 21/12/2012 e previa a apresentação da prestação de contas até 19/2/2013 (v. tela do Siafi, à peça 1, p. 206, cláusula sétima do termo de compromisso, à peça 1, p. 69, e aditivos de prorrogação de prazo, à peça 1, p. 79, 97, 117, 121, 125, 129 e 137).

5. A fim de acompanhar a realização do objeto, a Funasa promoveu, em 16/3/2012, visita técnica, cujo relatório registrou que a obra, iniciada em 16/6/2010, estava com percentual de execução de 48,8%, considerado compatível com o desembolso financeiro feito até então. Diante disso, o técnico responsável pela vistoria recomendou a liberação da parcela subsequente para que a conveniente concluísse as obras pactuadas no ajuste (peça 1, p. 133-135).

6. Expirado o prazo de prestação de contas, a Funasa expediu o ofício de notificação 082/2013/SOPRE/SECON/SUEST-MA/FUNASA-smc, de 22/4/2013, solicitando à Sra. Leula

Pereira Brandão a apresentação da prestação de contas final no prazo de trinta dias (ofício e Aviso de Recebimento-AR à peça 1, p. 143-147).

7. Ante a falta de manifestação da responsável, a entidade repassadora encaminhou o ofício 175/2013/SOPRE/SECON/SUEST-MA, de 24/6/2013, notificando-a para que procedesse ao ressarcimento do valor total dos recursos transferidos (ofício e AR à peça 1, p. 149-151).

8. Como não houve resposta da gestora a essa comunicação, o dirigente da Funasa/Suest/MA autorizou a instauração de TCE (peça 1, p. 161-163).

9. Em 26/11/2013, a Funasa encaminhou à gestora municipal a notificação 01/TCE/TC-PAC- 0804/08 (peça 1, p. 184), comunicando o encerramento do relatório da TCE e seu encaminhamento à Audit/Funasa, para posterior envio à Controladoria Geral da União (CGU) para certificação. Não há nos autos o AR referente a esse ofício, nem há manifestação de resposta da responsável.

10. Tendo por esgotadas as medidas a seu cargo com vistas a sanear as irregularidades verificadas, a Funasa elaborou o Relatório de TCE 21/2013, de 27/11/2013 (peça 1, p. 186-192), indicando como irregularidade motivadora da TCE a não apresentação da prestação de contas dos recursos em questão (item 5 do relatório de TCE, à peça 1, p. 188) e concluindo que o dano apurado foi de R\$ 485.000,00, correspondentes a R\$ 811.603,66 em valores atualizados monetariamente e com incidência de juros até 7/2/2016, conforme demonstrativo à peça 1, p. 174-180, sob a responsabilidade da Sra. Leula Pereira Brandão, ex-prefeita Municipal de Governador Newton Bello/MA (itens 7, 12 e 14 do relatório de TCE, à peça 1, p. 190-192).

11. No âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno, foram elaborados o Relatório de Auditoria, Certificado de Auditoria e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 163/2014 (peça 1, p. 212-217), os quais concluem pela irregularidade das contas, em face do não encaminhamento de documentação exigida para a prestação de contas, alinhando-se com as demais conclusões do aludido relatório de TCE.

12. Em Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 218), o Exmo. Sr. Ministro de Estado da Saúde, na forma do art. 52 da Lei 8.443/1992, atesta haver tomado conhecimento das conclusões do órgão de controle interno acerca das presentes contas.

13. Assim, por meio do despacho à peça 5, o titular da 2ª Diretoria da Secex/MA, nos termos da delegação e da subdelegação de competência previstas no art. 1º, inciso II, da Portaria-MIN-AA nº 1, de 21 de julho de 2014, e no art. 2º, inciso III, da Portaria-Secex-MA nº 2, de 29 de janeiro de 2014, acolheu proposta formulada na instrução à peça 4 e determinou a citação da Sra. Leula Pereira Brandão.

14. Promovida a citação (peças 7 e 8), a responsável, por meio do seu procurador (peça 9), solicitou a dilação do prazo para a apresentação de suas alegações de defesa e cópia integral dos autos (peças 10-11). Os pedidos foram deferidos pelo Secretário em substituição (peça 12), prorrogando-se por mais 15 dias o prazo para manifestação da ex-prefeita, dispensando-se a notificação, conforme art. 183, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, bem como a concessão da cópia pleiteada.

15. Findo o prazo fixado para defesa, não houve manifestação da responsável, devendo-se, assim, dar andamento ao processo com vista à apreciação do mérito.

EXAME TÉCNICO

Irregularidade que motivou a citação

16. A citação da responsável foi realizada mediante o ofício 1744/2016-TCU/Secex-MA, de 30/6/2016 (peça 7), em razão de débito decorrente dos atos descritos a seguir:

Situação encontrada

17. A Prefeitura Municipal de Governador Newton Bello/MA não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos recebidos, omitindo-se no dever de prestar contas dos recursos repassados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) ao Município de Governador Newton Bello/MA por força do Termo de Compromisso TC/PAC 804/2008 (Siafi 650352), celebrado em 31/12/2008 entre a Funasa e o referido município, tendo por objeto a execução de sistemas de abastecimento de água, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

18. Tais ocorrências implicam para a responsável a obrigação de restituir ao erário federal os valores abaixo, atualizados monetariamente, e acrescidos de juros de mora (conforme peça 13):

Ordem bancária	Data de emissão	Valor (R\$)
2010OB808645	02/09/2010	97.000,00
2010OB808647	02/09/2010	145.500,00

2012OB804504	19/06/2012	57.500,00
2012OB804505	19/06/2012	185.000,00

Valor atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora calculados até 1/1/2017: R\$ 705.003,15 (demonstrativo à peça 13)

Objeto no qual foi identificada a constatação

- Termo de Compromisso TC/PAC 804/2008 (Siafi 650352), celebrado em 31/12/2008, entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de Governador Newton Bello/MA, tendo por objeto a execução de sistemas de abastecimento de água, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Critérios

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

Evidências

- Plano de trabalho (peça 1, p. 15-19 e 101-113);
- Termo de compromisso e termo de aprovação formal do termo de compromisso (peça 1, p. 67-71);
- Espelho do termo de compromisso no Siafi (peça 1, p. 206);
- Relação de ordens bancárias de transferência dos recursos (peça 1, p. 155); e
- Relatório de TCE 21/2013, de 27/11/2013 (peça 1, p. 186-192).

Responsável

Nome/CPF: Leula Pereira Brandão (CPF 235.317.703-49);

- Cargo à época da constatação: Prefeita Municipal de Governador Newton Bello/MA, gestões 2009- 2012 e 2013-2016 (v. peça 1, p. 208-210);

- Conduta: na condição de prefeita municipal e representante legal do município beneficiário, deixar de adotar as providências sob sua responsabilidade para prestar contas dos valores transferidos pela Funasa ao Município de Governador Newton Bello/MA, por força do Termo de Compromisso TC/PAC 804/2008 (Siafi 650352);

- Nexos 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 pela Funasa ao município tenham sido regularmente aplicados na finalidade prevista;

- Culpaabilidade: 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 da responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para a tempestiva apresentação da prestação de contas do termo de compromisso em questão.

Realização da citação: revelia

19. Em cumprimento ao pronunciamento da subunidade à peça 5, foi promovida a citação da Sra. Leula Pereira Brandão (CPF 235.317.703-49) mediante o ofício 1744/2016-TCU/Secex-MA, de 30/6/2016 (peça 7), encaminhado ao endereço do responsável cadastrado na base de dados CPF da Receita Federal (peça 6), onde foi entregue pelos Correios em 26/7/2016, como comprova o AR inserido à peça 8.

20. Após ter tomado ciência do expediente, a ex-prefeita, por meio de seu procurador (procuração à peça 9), solicitou prorrogação do prazo para apresentação de suas alegações de defesa (peça 10), além de requerer cópia integral do processo (peça 11), sendo ambos os pedidos deferidos conforme despacho à peça 12.

21. Terminado o prazo adicional concedido, a responsável não apresentou suas alegações de defesa, não se manifestando quanto à irregularidade verificada.

Análise

22. Como mostram os elementos contidos nos autos, a Funasa transferiu a importância de R\$ 485.000,00 ao Município de Governador Newton Bello/MA por força do Termo de Compromisso TC/PAC 804/2008 (Siafi 650352), celebrado em 31/12/2008, objetivando a execução de sistemas de abastecimento de água em povoados do referido município (peça 1, p. 67-69, 103-107 e 155).

23. Esgotado o prazo estabelecido no ajuste, a prestação de contas dos recursos não foi apresentada, mesmo após a notificação da gestora responsável (peça 1, p. 143-147 e 149-151). Em razão disso, o órgão repassador instaurou TCE e responsabilizou a Sra. Leula Pereira Brandão, prefeita municipal que efetivamente geriu os recursos (peça 1, p. 192).

24. Não há dúvida de que recai sobre a responsável a obrigação de demonstrar que os recursos federais recebidos foram utilizados na finalidade prevista. Ao não apresentar prestação de contas, a gestora violou seu dever constitucional contido no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, deixando 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.

25. Nesse sentido, calculou-se como valor do débito o montante total dos repasses realizados pela Funasa ao Município de Governador Newton Bello/MA, incidindo os encargos legais a partir das datas das ordens bancárias de transferência, além do juro de mora, tendo em vista que, apesar de a Funasa ter verificado a execução parcial das obras pactuadas, a ausência de prestação de contas impede a verificação do nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas realizadas, deixando a gestora responsável de comprovar a regular aplicação dos valores repassados na finalidade prevista no termo de compromisso.

26. De outra parte, a responsabilização exclusiva da Sra. Leula Pereira Brandão, prefeita do município eleita para os períodos de 2009 a 2012 e 2013 a 2016, se deve ao fato de que a ex-prefeita efetivamente geriu todo o valor repassado pela Funasa, bem como recaiu em sua gestão o prazo de prestação final das contas, embora o termo de compromisso tenha sido celebrado ainda no último dia de gestão do prefeito antecessor.

27. Embora regularmente citada e notificada (peças 5, 6, 7 e 8), tendo, inclusive, sua solicitação de prorrogação do prazo inicialmente estipulado para apresentação de suas alegações de defesa atendida (peça 12), a responsável não compareceu aos autos. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

28. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

29. Ao não apresentar sua defesa, a responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos a obrigação legal de apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, em observância ao contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/67: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'

30. Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, considerados os elementos existentes nos autos, não resta alternativa senão dar seguimento ao processo proferindo julgamento sobre os elementos até aqui presentes, que conduzem à irregularidade de suas contas.

31. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta da responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme combinação dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU.

32. Esse entendimento está amparado nos Acórdãos 133/2015-TCU-1ª Câmara, 2.455/2015-1ª Câmara, 3.604/2015-TCU-1ª Câmara, 5.070/2015-2ª Câmara e 2.424/2015-TCU - Plenário.

33. Assim, devem as presentes contas ser julgadas irregulares, com a condenação em débito da Sra. Leula Pereira Brandão e aplicando-se a multa prevista no art. 57 à referida responsável, 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, inciso I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, com remessa de cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público da União, atendendo, assim, ao disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.

34. Cabe destacar que o Tribunal tem diversos precedentes no sentido de que a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, pode absorver a multa com fundamento no art. 58 da mesma lei, em observância ao princípio da consunção. No caso concreto, há um claro nexo de dependência entre a omissão no dever de prestar contas e o débito apontado, uma vez que a existência do dano se deve exclusivamente à omissão na prestação de contas. Nessa linha, cabe citar os Acórdãos 8024/2016 e 3510/2016, ambos da 2ª Câmara.

CONCLUSÃO

35. Diante da revelia da Sra. Leula Pereira Brandão e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que

suas contas sejam julgadas irregulares e que a responsável seja condenada em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (itens 23 a 34 desta instrução).

36. 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.

37. 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.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. 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' 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 I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Leula Pereira Brandão (CPF 235.317.703-49), prefeita do Município de Governador Newton Bello/MA nos períodos de 2009 a 2012 e de 2013 a 2016, e condená-la ao pagamento das quantias a seguir especificadas, 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 da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
97.000,00	2/9/2010
145.500,00	2/9/2010
57.500,00	19/6/2012
185.000,00	19/6/2012

Valor atualizado e acrescido de juros de mora calculados até 1/1/2017: R\$ 705.003,15 (demonstrativo à peça 13)

b) aplicar à Sra. Leula Pereira Brandão (CPF 235.317.703-49) 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 o pagamento da dívida da Sra. Leula Pereira Brandão (CPF 235.317.703-49) em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 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;

d) 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;

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 Estado do 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.