

GRUPO I – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 000.879/2016-9

Natureza: Tomada de contas especial

Entidade: Município de Governador Newton Bello, Maranhão

Responsável: Leula Pereira Brandão (235.317.703-49)

Interessado: Fundação Nacional de Saúde

Advogado: Gilson Alves Barros (OAB/MA 7492)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO. IRREGULARIDADE. DÉBITO. MULTA.

1. O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares da adoção entre nós do sistema republicano.

2. A ausência de prestação de contas significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação do dever de transparência na prática dos atos de gestão, a ausência de comprovação da lisura no trato com a coisa pública, a possibilidade sempre presente de que a totalidade dos recursos públicos federais, transferida ao Município, tenha sido desviada, em benefício de administrador ímprobo, ou de pessoas por ele beneficiadas.

3. O fortuito ou força maior somente libera o gestor do dever de prestar contas no caso de impossibilidade absoluta do adimplemento do dever constitucional. Se a impossibilidade for relativa, obriga-se o devedor a cumprir a obrigação, ainda que de forma parcial

4. A subtração dos documentos relativos à execução de recursos transferidos a Município não constitui impedimento absoluto para prestação de contas, porque tais documentos podem – *rectius*, devem – ser reconstituídos, pelo responsável, imediatamente após o desaparecimento.

5. Cabe ao responsável fazer prova inequívoca do cometimento da irregularidade confessada, para afastar irregularidade de maior gravidade a ele imputada, porque em matéria de direito financeiro “cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações que lhe são imputadas” (STF, MS 20335/DF).

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da unidade técnica, com a qual concorda o Ministério Público (peças 15/17):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial - TCE instaurada pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Maranhão/Ministério da Saúde, em desfavor da Sra. Leula Pereira Brandão (gestão 2009-2016), ex-Prefeita Municipal de Governador Newton Bello/MA, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos referentes ao Convênio 0083/05, Registro Siafi 555199, celebrado com o Município de Governador*

Newton Bello/MA (p. 65 da peça 1), tendo por objeto a implantação de Sistema de Abastecimento de Água, nos povoados União e Dom Pedro, conforme Plano de Trabalho – Cronograma de Execução, Plano de Aplicação e Cronograma de Desembolso insertos à p. 119-125 da peça 1, com prazo estipulado de 16/12/2005 a 08/02/2014, nos moldes do Primeiro, Terceiro ao Décimo Termo Aditivo “de ofício” que prorrogaram a sua vigência por atraso na liberação dos recursos financeiros (p. 115, 163, 167, 183, 187, 195, 199, 207 e 211 da peça 1).

HISTÓRICO

2. Os recursos previstos para implementação do objeto do referido Convênio foram orçados no valor total de R\$ 134.020,62, com a seguinte composição: R\$ 4.020,62 de contrapartida do conveniente; e R\$ 130.000,00 à conta da Concedente, liberados mediante as Ordens Bancárias incluídas à p. 303 da peça 2 (2009OB806793, de 03/08/2009, no valor de R\$ 26.000,00; 2010OB800317, de 21/01/2010, no valor de R\$ 52.000,00; e 2012OB805015, de 02/07/2012, no valor de R\$ 52.000,00).

3. Com base no Relatório de Visita Técnica de 08/01/2010 (p. 171-173 da peça 1), emitido pela área técnica da Divisão de Engenharia de Saúde Pública, o percentual de execução da obra foi mensurado em 38,26%, correspondente à execução parcial do item 1 (serviços preliminares de placa e barracão da obra) e do item 2 (captação relativa a construção de poço tubular profundo com 100 metros), não tendo sido realizada até então (já que o convênio estava ainda em fase de execução), as obras discriminadas nos itens 3 (estação elevatória), 4 (rede de distribuição), 5 (reservação), 6 (ligações domiciliares) e 7 (serviços complementares consubstanciada na construção de abrigo para quadro de comando). A conclusão inserta em tal relatório foi de que já tinham sido executados os poços dos povoados União e Dom Pedro, conforme relatório fotográfico, mas no povoado União o poço não atingiu a profundidade do projeto de 100m ficando com 86m de profundidade devido a danos nos cabos que seriam utilizados no poço, tendo sido feito o devido abatimento na planilha físico-financeira.

4. Posteriormente, em nova visita técnica, conforme RVT de 20/03/2012 (p.203-205 da peça 1), o técnico relatou que as obras encontravam-se praticamente concluídas, nos seguintes termos:

As obras encontram-se praticamente concluídas, faltando apenas a troca da caixa d-água do povoado União conforme explicitado acima. Como já relatado em relatório anexo ao processo, o poço do povoado União não atingiu a profundidade do projeto e já foi descontado em planilha o valor (o valor do poço de 100m que foi o previsto em projeto era de R\$ 26.625,13, mas como o poço só atingiu 86m o valor a ser pago pelo poço é de R\$ 22.987,61, conforme planilha acima). As residências estão recebendo água de qualidade. Portanto enviaremos notificação à prefeitura para resolver as pendências citadas neste relatório para que o conveniente emita posteriormente o termo de recebimento das obras com as pendências sanadas.

5. Por fim, há que se registrar o teor do Relatório de Visita Técnica de 20/12/2013 (p. 241-245 da peça 1), o qual foi aprovado eletronicamente em 05/09/2014, no SIGESAN – Sistema de Gerencial de Acompanhamento de Projetos de Saneamentos, informando o percentual de execução da obra física em 96%:

As obras foram executadas e apresentam alguns problemas que foram glosados, mas que não impediram o cumprimento do objeto.

6. Considerando o encerramento da vigência e do prazo para prestar contas sem manifestação da entidade conveniente, foram expedidas as notificações nº 072, de 11/02/2010 (para apresentação da prestação de contas parcial da primeira parcela – p. 177-179); 251, de 14/05/2014 (para apresentação da prestação de contas final – p. 217-219); e 524, de 01/10/2014 (para apresentação de prestação de contas final – p. 227-229); todas encaminhadas a Sra. Leula Pereira Brandão, Prefeita de Governador Newton Bello-MA (comprovante de entrega insertos às p. 181, 221 e 235 da peça 1), mantendo-se silente tal gestora.

7. Há que se oferecer destaque ao teor do Parecer Financeiro 173/2014, de 5/11/14 (p. 247-249 da peça 1), lavrado com base na documentação constante no processo de convênio:

Diante o exposto, considerando que se encontram esgotadas as medidas administrativas de competência desse serviço/setor de Prestação de Contas, submeto a presente análise, para apreciação do Ordenador de Despesas, com sugestão de não aprovação do valor de R\$ 130.000,00, referente aos recursos transferidos pela Concedente, sem a devida comprovação e, conseqüentemente a instauração da competente Tomada de Contas Especial, em desfavor de Leula Pereira Brandão (grifo nosso).

8. Assim foi que o Superintendente Estadual da FUNASA-MA não aprovou o valor de R\$ 130.000,00 de recursos da concedente e determinou a instauração da competente tomada de contas especial (despachos à p. 249, 255 e 259 da peça 1 e Notificação 01/TCE/CV-0083, de 15/6/2015, à p. 267 da peça 1).

9. O Relatório Final de Tomada de Contas Especial emitido pelo Ministério da Saúde/Fundação Nacional de Saúde encontra-se em anexo à peça 1, p. 287-295 destes autos, concluindo que:

os fatos apurados no processo indicam a ocorrência de prejuízo ao Erário oriundo dos fatos que seguem: - Não apresentação da prestação de contas, o que motivou a instauração deste processo de tomada de contas especial, conforme previsto na alínea “a” do inciso II do artigo 63 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008. 12. No tocante à quantificação do dano, este representa 100% dos recursos repassados, o que corresponde ao valor original de R\$ 130.000,00...13. Com relação à atribuição de responsabilidade, entende esta tomadora, que esta deve ser imputada à Senhora Leula Pereira Brandão, prefeita do Município de Governador Newton Belo/MA durante a gestão 2009 a 2016, uma vez que foi ela a gestora do convênio e a responsável pela realização das despesas com os recursos federais, ... (grifo nosso).

10. O Relatório de Auditoria 2167/2015 da Controladoria Geral da União - CGU, de 14/10/2015, bem como o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, opinando pela irregularidade das contas com imputação de débito à responsável Leula Pereira Brandão, e o Pronunciamento Ministerial atestando haver tomado conhecimento das conclusões contidas nestes documentos, se fazem presentes à p. 323-329 da peça 1.

11. Encontrando-se os autos devidamente instruídos com as peças e conteúdos exigidos pela IN/TCU 71/2012 (norma de caráter procedimental), foi proposta a citação da Sra. Leula Pereira Brandão, ex-Prefeita Municipal de Governador Newton Bello/MA, pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Convênio 0083/2005/Registro Siafi 555199, celebrado com a Prefeitura Municipal de Governador Newton Bello/MA, que teve por objeto a implantação de Sistema de Abastecimento de Água, nos povoados União e Dom Pedro, em razão da omissão no dever de prestar contas no prazo legal, motivos que caracterizam infração ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/67.

EXAME TÉCNICO

12. Com base na delegação de competência conferida pelo Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, foi promovida a citação da Sra. Leula Pereira Brandão, ex-Prefeita Municipal de Governador Newton Bello/MA, mediante o Ofício nº 0008/2017-TCU/SECEX-MS, de 16/1/2017 (peça 11).

13. A responsável tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme aviso de recebimento (AR) inserto na peça 14, tendo apresentado suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 13.

14. Em suas alegações de defesa, a responsável informou basicamente que:

a) é possível que preste contas dos recursos federais recebidos através da execução das obras;

b) ainda que não tenha prestado conta, no prazo legal, isso, por si só, não é considerado ato ímprobo, uma vez que a hipótese fática não se subsume ao tipo legal previsto no inciso VI, artigo 11, da Lei nº

8.429/92, não tendo havido prejuízo ao erário visto que a obra foi devidamente executada, conforme atesta fotografias anexas;

c) a prestação de contas foi prejudicada por saque de documentos feita na sede da prefeitura por membros da oposição, conforme registrado no Boletim de Ocorrência anexo; e

d) diante de situações diversas, aplicou recursos vinculados a determinada ação em outras da mesma natureza, sem má-fé.

15. Na verdade, nem mesmo a prestação de contas parcial referente ao emprego da primeira parcela relativa ao Convênio 83/2005 foi apresentada, tendo sido autorizado pagamento da segunda e terceira parcelas face à emissão de relatório técnico favorável, qual seja, os RVT – Relatórios de Visita Técnica (p. 171-173 e 203-205 da peça 1), em que restou demonstrado o percentual de execução física correspondente à primeira e segunda parcelas liberadas, assim como a compatibilidade com o cronograma físico aprovado.

16. Ao contrário do que sustenta a responsável, nem mesmo a execução física do objeto é capaz de comprovar, por si só, o emprego regular dos recursos públicos. Mister seja apresentada a prestação de contas necessária à comprovação da devida aplicação do valor total repassado.

17. O fato de constar que foi aprovada 96% da execução física da obra torna-se indiferente à comprovação da regularidade dos recursos públicos, face à impossibilidade de se verificar se os R\$ 130.000,00 advieram integralmente do convênio avençado entre a Prefeitura Municipal de Governador Newton Belo-MA e a Fundação Nacional de Saúde. Aliás, frise-se que mesmo sendo constatada a quase totalidade da execução física do objeto do convênio, isso não basta para comprovar que os recursos para a consecução da obra se originaram integralmente desse instrumento, eis que somente através do fornecimento da documentação relativa à prestação de contas se pode obter o nexo causal entre a execução da obra e os documentos das despesas efetuadas pela Municipalidade, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como outros documentos que comprovem a execução do objeto, já que só assim se torna possível asseverar que os serviços previstos no Plano de Trabalho foram devidamente executados com os recursos transferidos pelo convênio.

18. A jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto. O voto condutor do Acórdão 399/2001-TCU-2ª Câmara sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

“Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. Há que se obter nexo causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferidos pelo Convênio examinado” (grifo nosso).

19. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se a obra foi executada (ou custeada) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967 e a Instrução Normativa - STN 1/1997. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 1.573/2007-TCU-1ª Câmara, 297/2008-TCU-2ª Câmara e 747/2007-TCU-Plenário.

20. Desse modo, não tendo sido apresentada a prestação de contas da totalidade dos recursos repassados, pode-se deduzir que não ficou comprovada a correta aplicação dos recursos do convênio em voga. E apesar de ter sido executado 96% do objeto do convênio, não se constatou ato ou fato capaz de caracterizar a conduta zelosa e diligente da responsável, não restando comprovada nos autos a boa-fé ou outras excludentes de culpabilidade.

21. De mais a mais, não merece prosperar a arguição da responsável de saque dos documentos feita na sede da prefeitura por membros da oposição, conforme registrado no Boletim de Ocorrência “anexo”, uma vez que tal alegação segue desacompanhada nos autos de qualquer documento probatório (nada foi anexado), não se mostrando razoável acolher a mera afirmação informal nesse sentido.

22. No tocante à análise da responsabilização pela impropriedade noticiada, compete registrar que a mesma merece ser realmente imputada a Sra. Leula Pereira Brandão, Prefeita Municipal de Governador Newton Belo – MA, gestões 2009-2012 e 2013-2016. Apesar do aludido convênio ter sido celebrado em 16/12/2005, consta no RVT de p. 203-205 que a obra foi iniciada apenas em 30 de outubro de 2009, uma vez que a primeira parcela do termo só foi repassada em 03 de agosto de 2009, a segunda em 21/01/2010 e a terceira em 02/07/2012, ou seja, durante a sua gestão.

23. Outrossim, todas as notificações para apresentação da prestação de contas foram endereçadas durante mandato da Sr. Leula à frente da Prefeitura de Governador Newton Belo – MA.

24. Não restam dúvidas, portanto, que a aplicação integral dos recursos, a vigência do instrumento em testilha e o termo final da prestação de contas se deram dentro da gestão da Sra. Leula Pereira Brandão, restando clara a sua responsabilidade pelo dano causado ao Erário decorrente da não comprovação do emprego regular dos recursos públicos que lhe foram repassados por força do Convênio 0083/2005, no valor total de R\$ 130.000,00.

25. Nos termos da jurisprudência assente nesta Corte (v.g., Acórdãos 982/2008 – 2ª Câmara; 1.518/2008 e 3.748/2011, ambos da 1ª Câmara, e 854/2011 – Plenário):

‘Cabe ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua responsabilidade.’

‘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 de que os dispêndios obedeceram aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, entre outros.’

‘Prestação de contas é procedimento formal, a cargo do gestor, inteiramente previsto na legislação em vigor. Opera mediante a apresentação de documentos pré-constituídos, comprobatórios da pertinência e da eficácia da aplicação dos recursos públicos. (...) Incumbe exclusivamente ao gestor a apresentação dos documentos, previstos na legislação e no instrumento do convênio, por ele assinado, constitutivos da prestação de contas.’

‘1. O ônus da prova da regular aplicação dos recursos públicos recebidos compete ao gestor que, por meio de documentação consistente, deve demonstrar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos recebidos.’

2. A comprovação do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos deve se dar por meio de elementos probatórios robustos e coerentes entre si e que guardem efetiva correspondência com a realidade fática (...).’

26. Logo, diante das circunstâncias consignadas nos autos e considerando que não há nesta TCE elementos capazes de afastar a irregularidade apontada nos autos, vê-se que não assiste melhor sorte à responsável a não ser o julgamento pela irregularidade das contas, condenando-a em débito e aplicando-lhe multa, haja vista que a falta de documentação comprobatória quanto à

aplicação dos recursos federais recebidos, dá ensejo à presunção legal de dano ao erário, pelo montante integral dos valores federais transferidos.

CONCLUSÃO

27. Em face da análise promovida nos itens 15 a 26, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Leula Pereira Brandão, uma vez que não foram suficientes para sanear a irregularidade a ela atribuída, diante da ausência de prestação de contas dos recursos repassados e da ausência de documentos aptos a comprovar o nexo de causalidade financeiro entre os recursos repassados e a obra em si.

28. Assim, encontrando-se o presente processo em condições de ser julgado por esta Corte de Contas, o que, acrescido à constatação de dano ao Erário e à inexistência nos autos de elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outras excludentes de culpabilidade em sua conduta, impõe-se a necessidade de se propugnar pelo julgamento pela irregularidade das contas, considerando a responsável em débito perante o Tribunal, sem prejuízo de que lhe seja aplicada a multa prevista pela legislação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

29.1. com fundamento nos arts. 1º, I, 16, III, alíneas “a” e “c”, c/c os arts. 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, e com os arts. 1º, I, 209, incisos I e III, 210 e 214, III, do Regimento Interno do TCU, sejam julgadas irregulares as contas da Sra. Leula Pereira Brandão (CPF 235.317.703-49), decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos por força do Convênio 0083/2005/Registro Siafi 555199, celebrado com a Prefeitura Municipal de Governador Newton Bello/MA, que teve por objeto a implantação de Sistema de Abastecimento de Água, nos povoados União e Dom Pedro, em razão da omissão no dever de prestar contas no prazo legal, motivos que caracterizam infração ao art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 93 do Decreto-Lei 200/67, considerando-a em débito perante o Tribunal, pelo valor original abaixo indicado, 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 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:

<i>Valor Original (R\$)</i>	<i>Data da Ocorrência</i>
<i>R\$ 26.000,00</i>	<i>03/08/2009</i>
<i>R\$ 52.000,00</i>	<i>21/01/2010</i>
<i>R\$ 52.000,00</i>	<i>02/07/2012</i>

29.2. aplicar a 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 do TCU, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, a, do Regimento Interno/TCU), 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;

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

29.4. autorizar, desde logo, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-se 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, na forma prevista na legislação em vigor;

29.5. encaminhar cópia da deliberação que sobrevier ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso do Sul, com fundamento nos artigos 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU.”

É o relatório.