

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Maranhão, em face de Leula Pereira Brandão, ex-prefeita de Governador Newton Bello, Maranhão, em razão da sua omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos ao município, no âmbito do Convênio 83/2005, tendo por objeto a implantação de Sistema de Abastecimento de Água, nos povoados União e Dom Pedro.

Conquanto o Convênio tenha sido celebrado em 2005, os recursos financeiros destinados à execução do objeto foram transferidos ao município entre agosto de 2009 e julho de 2012, na gestão da responsável.

Os recursos orçamentários transferidos ao Município provieram da gestão 36221, diversa da gestão do Fundo Nacional de Saúde (gestão 36901).

Visitas técnicas realizadas pelo órgão concedente nos mais de quatro anos de vigência do convênio, após a transferência da primeira parcela, atestam a realização de aproximadamente 96% (noventa e seis por cento) do objeto pactuado, sem, contudo, identificar a fonte de custeio das obras.

Esgotado o prazo para prestação de contas, quedou-se inerte a responsável. Instada a cumprir tal dever pelo órgão concedente, mesmo assim, manteve-se silente.

Regularmente citada, compareceu aos autos para apresentar alegações de defesa em que sustenta, em síntese, que:

- a) é possível prestar contas por meio da simples execução do objeto do convênio;
- b) a falta de prestação de contas não constitui ato de improbidade administrativa, porque, no caso, não houve dano ao Erário;
- c) a apresentação das contas devida restou prejudicada pelo saque de documentos havido na Prefeitura;
- d) aplicou os recursos do convênio em outras ações da mesma natureza, sem má-fé.

II

São absolutamente despiciendos os argumentos da gestora acerca da validade de prestação de contas ficta, resultante da simples execução do objeto pactuado.

O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação da 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 integralmente desviada, em benefício de administrador ímprobo, ou de pessoas por ele determinadas.

Pela concreta violação de normas e princípios fundamentais, a exemplo do da legalidade, moralidade e publicidade, não deve ser tolerado tal comportamento por parte do administrador.

Na hipótese dos autos, a responsável vem infringindo esse dever desde o órgão de origem, tendo já rejeitado diversas oportunidades de prestar contas ou de recolher o débito que lhe é imputado, preferindo não o fazer.

De igual sorte, nenhuma relevância se pode emprestar à tese de que a omissão narrada não constitui ato de improbidade administrativa, porque o presente processo não cuida de responsabilizar a gestora local por infração tipificada na Lei 8.429/1992, mas de julgar as contas por ela devidas, nos termos do que assenta o art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

Não prospera, ainda, o argumento relativo ao suposto saque dos documentos necessários à prestação de contas da Prefeitura, porque a responsável não apresenta o boletim de ocorrência que alega haver sido lavrado à época dos fatos.

Além disso, 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.

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

No caso concreto, não havia dificuldade para que a responsável reconstituísse a prestação de contas. Não havia impedimento à obtenção de segunda via ou cópia dos documentos fiscais emitidos pelos fornecedores e prestadores de serviço, bem como dos demonstrativos emitidos pelo Município. De igual sorte, não havia óbice à coleta de novos extratos bancários.

Importa notar que a responsável teve tempo suficiente para promover a restauração dos autos administrativos, porquanto decorridos quase quatro anos entre o esgotamento do prazo para a prestação de contas e a sua citação.

Nesses termos, o saque relatado – ainda que confirmado – não pode ser classificado como impedimento absoluto à prestação de contas, requisito indispensável à caracterização do caso fortuito ou força maior.

Na seara do processo civil, há expressa previsão e disciplina da restauração de autos, no caso de extravio de processos (arts. 1.063 a 1.069 do CPC 1973 e arts. 712 a 718 do CPC 2015). Idêntica solução há de ser adotada no caso de extravio de processos administrativos. Encontra-se tal orientação em precedentes judiciais (TRF-1, AMS 16838/DF, Rel. Des. Eustaquio Silveira, 3ª Turma, j. 26/11/2002; TRF-3, REOMS 38145/SP, Rel. Des. Carlos Muta, 3ª Turma, j. 22/3/2006; TRF-3, AC 00035580920154039999; Rel. Des. Paulo Domingues, 7ª Turma, j. 14/12/2015) e na jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 6.833/2016 da 1ª Câmara).

De outro lado, se a alegada subtração de documentos ocorreu após a fluência do prazo fixado no termo de convênio pela prestação de contas, responde a responsável pela impossibilidade de apresentá-la (CC, art. 399).

Por fim, a confissão da responsável acerca da aplicação dos recursos com desvio de objeto não a isenta do dever constitucional de prestar contas. Ademais, não se desonera a responsável do dever de comprovar a aplicação dos recursos do convênio em exame em outras ações da mesma natureza pactuada.

Caberia à responsável, na hipótese narrada, fazer prova inequívoca do cometimento da irregularidade confessada, para afastar a irregularidade a ela imputada, de maior gravidade, 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).

O valor atualizado do débito importa em R\$ 194 mil.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de 2017.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator