

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara  
TC 013.317/2017-2.

Natureza: Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).  
Entidades: Fundação Nacional de Saúde; Municipal de Conceição do Lago-Açu/MA.  
Responsáveis: Marly dos Santos Sousa (834.407.393-68).  
Representação legal: Igor Mesquita Pereira (OAB/MA 15.416) e outros.

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TERMO DE COMPROMISSO. FUNASA. IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS FEDERAIS GERIDOS. NÃO PROVIMENTO.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a manifestação da Secretaria de Recursos (peça 45), exarada em uníssono com os dirigentes da referida unidade (peças 46 e 47) e com o representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 48).

### INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pela Sra. Marly dos Santos Sousa (peça 30), então prefeita do Município de Conceição do Lago-Açu/MA, contra o Acórdão 283/2018-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Augusto Sherman (peça 18), com o seguinte teor:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 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, 210 e 214, inciso III do Regimento Interno, julgar irregulares as contas da Sra. Marly dos Santos Sousa, Prefeita Municipal de Conceição do Lago-Açu/MA nos quadriênios de 2009/2012 e 2013/2016, e condená-la ao pagamento da quantia de R\$ 225.786,98 (duzentos e vinte e cinco mil, setecentos e oitenta e seis reais e noventa e oito centavos), 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 de 19/6/2012, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.2. aplicar à responsável, Sra. Marly dos Santos Sousa, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), 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 ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno, remeter deste Acórdão à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para o ajuizamento das ações que entender cabíveis.

## HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados por força do Termo de Compromisso 092/2009 (Siafi 658252), celebrado com o Município de Conceição do Lago-Açu/MA, tendo por objeto a construção de sistema de abastecimento de água naquele município.

2.1. Além da ausência da devida prestação de contas, a área técnica da Funasa, em visita técnica de 23/12/2014, constatou não haver execução física da obra compatível com o montante de recursos repassados. Tal quadro persistiu sem saneamento mesmo após diligências nesse sentido levadas a efeito pela Funasa, circunstância que conduziu a que fosse instaurada esta Tomada de Contas Especial.

2.2. No âmbito desta Corte, embora regularmente citada (peças 4/9), a responsável, ainda que requerendo e obtendo prorrogação de prazo (peças 11/13), permaneceu silente, não oferecendo defesa ou recolhendo o débito a ela imputado, restando, portanto, caracterizada sua revelia, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992.

2.3. O débito é decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos, em razão de deixar de apresentar as contas dos recursos federais do Termo de Compromisso, além da inexecução injustificada do objeto pactuado (peças 4 e 9).

2.4. O Tribunal decidiu, então, por meio do Acórdão 283/2018 – Primeira Câmara transcrito anteriormente julgar irregulares as contas da Sr.<sup>a</sup> Marly dos Santos Sousa, condenando-a ao ressarcimento do débito, além de imputar-lhe multa.

2.5. Não satisfeita com o julgado, a responsável interpôs recurso de reconsideração (peça 30), objeto do presente exame.

## ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 35), ratificado pelo Ministro-Relator (peça 38), que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 283/2018-TCU-1ª Câmara em relação à recorrente.

## MÉRITO

### 4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso verificar se a documentação apresentada é capaz de comprovar a regularidade das contas (peça 30).

### 5. Da regularidade na aplicação dos recursos públicos geridos

5.1. A recorrente argui pela regularidade das contas, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) os demonstrativos de compras, ordens de pagamento e todos os documentos hábeis a demonstrar a regular aplicação dos recursos, mostram a determinação da recorrente no sentido de aplicar regularmente os recursos e promover as devidas prestações de contas;

b) resta provado que houve a prestação de contas, sendo incabível que a recorrente seja penalizada quando a comprovação documental em anexo afasta a suspeita de improbidade;

c) a ausência da prestação de contas, por si só, não se revela suficiente a desaprovar as contas, diante da total falta de má fé;

d) deveriam as contas serem aprovadas com ressalvas a indicar recomendação ao gestor quanto à cobrança da apresentação de prestação de contas relativas a adiantamentos. A propósito, assim já se manifestou o Tribunal de Contas de Santa Catarina - TCE/SC;

e) não há dúvida de que a recorrente agiu dentro da legalidade e de boa fé, razão pela qual, somado à natureza formal das irregularidades, não há que se falar na manutenção da rejeição das contas. A propósito, nesse sentido, existem diversos julgados desta Corte de Contas (Acórdão 344/2011-1 Câmara, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer; 5282/2010-1 Câmara, relatado pelo Ministro José Múcio; 1930/2011-Plenário, relatado pelo Ministro Valmir Campelo);

f) todas as irregularidades constatadas são de cunho formal e não trouxeram qualquer prejuízo ao erário, tampouco enriquecimento ilícito de algum agente ou afronta a princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade e eficiência);

g) a tipificação da conduta supostamente revestida de improbidade recairia sob a modalidade contida no artigo 11, da Lei 8.429/1992.

#### Análise

5.2. Não merecem prosperar as alegações aqui apresentadas. A recorrente não adentrou no mérito sobre as irregularidades apuradas e nem mesmo apresentou novos elementos comprovando a referida regularidade das contas.

5.3. Em que pese a alegação de inserção de documentos hábeis a demonstrar a regularidade das contas, compulsando os autos não se identifica qualquer novo elemento tendente a comprovar a prestação das contas, muito menos sua regularidade. Vale destacar que a recorrente não apresentou qualquer justificativa para a sua inércia inicial na prestação de contas. Nesse sentido, o §4º, do art. 209 do Regimento Interno do TCU dispõe que a irregularidade quanto à omissão na prestação de contas persiste, nos casos em que, instado a se justificar, o responsável não justifica a sua inércia.

5.4. Ao não apresentar sua defesa, deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem a ela a obrigação legal de, sempre que demandado pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a teor do que dispõe o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e art. 70, parágrafo único da CF/1988.

5.5. As irregularidades encontradas não são de natureza formal, sendo certo, ainda, que a inexecução injustificada do objeto pactuado, além da não demonstração donexo causal entre os recursos federais geridos e as despesas realizadas caracterizam grave infração à norma legal e possuem gravidade suficiente para macular as contas da responsável.

5.6. A demonstração da regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de termo de compromisso pressupõe a evidência da relação de causalidade entre eles e as despesas realizadas. Admitir o contrário é possibilitar, a título de mera exemplificação, o ardid de concretizar o objeto do convênio com recursos oriundos de outras fontes para desviar os oriundos do convênio.

5.7. São essenciais para a aprovação das contas a execução do objeto, o alcance da sua finalidade, assim como a comprovação de gastos, além do nexo de causalidade entre eles. No caso sob análise, nenhum desses elementos foram demonstrados nos autos.

5.8. Cabe destacar, ainda, que a não comprovação da realização do objeto e a não demonstração da regular aplicação dos recursos federais configura lesão ao erário, uma vez que se pressupõe a utilização indevida dos recursos públicos geridos.

5.9. Com efeito, há jurisprudência pacífica no âmbito desta Corte de Contas no sentido de que, *ex vi* do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei 200/1967, o ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados, bem assim o nexo causal entre estes e os recursos repassados, o que não ocorreu nos presentes autos. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 903/2007- TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara, relatado pelo Ministro Augusto Sherman, e 1.656/2006-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Valmir Campelo.

5.10. A respeito do tema, vale transcrever trecho do voto do Ministro Adylson Motta para a Decisão 225/2000 – 2ª Câmara (autos do TC-929.531/1998-1):

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, *verbis*: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’. Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado (...).

5.11. A decisão emanada por esta Corte de Contas não teve por fundamento a caracterização do ato de improbidade administrativa, definido pela Lei 8.429/1992 e apurado mediante processo judicial, mas sim a aplicação da Lei Orgânica deste Tribunal 8.443/1992.

5.12. De qualquer forma, registre-se que, quanto aos argumentos concernentes à refutação da prática de ilícitos penais, mais especificamente sobre o não cometimento de crime de improbidade administrativa, trata-se de questão estranha à competência desta Casa, que obviamente não detém jurisdição para a apuração e punição de infrações à lei penal, competência esta que, como se sabe, é exclusiva do Poder Judiciário.

5.13. Os precedentes citados pelo recorrente não o socorrem, uma vez que as decisões referidas, emanadas por esta Corte de Contas, não servem de paradigma para este caso, principalmente porque tratam de situações distintas, não constituindo autêntico precedente a ser replicado no processo em causa. Naqueles não houve dano ao erário e as irregularidades eram meramente formais. Neste processo, estamos diante de omissão na prestação de contas, descompasso entre o financeiro e o executado, além da não comprovação do nexo causal entre os recursos federais repassados e as despesas realizadas.

5.14. A mencionada decisão judicial prolatada pelo STJ, não socorre à recorrente, uma vez que não é passível de alterar a conclusão pela ocorrência de débito em sede da presente Tomada de Contas Especial, haja vista que aqui se trata de ônus do gestor em comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos, ao passo que a citada decisão judicial estava voltada para declaração de nulidade de atos administrativos.

5.15. No tocante à decisão do TCE/SC, registre-se que a mesma não vincula esta Corte de Contas. De acordo com suas atribuições constitucionais, este Tribunal não está obrigado a seguir eventual entendimento de outros órgãos da Administração Pública, permitindo concluir de forma diferente, porém, fundamentada. Como manifestado no Acórdão 2.105/2009–TCU-1ª Câmara, relatado pelo ministro Augusto Nardes, “O TCU possui atribuição constitucional para realizar de forma autônoma e independente a apreciação da regularidade das contas dos gestores de bens e direitos da União”.

5.16. Ademais, esta Corte de Contas é órgão independente e tem amparo constitucional e normativo próprio, logo, não possui qualquer vinculação a outros entes federativos.

5.17. Assim, em consonância com a jurisprudência desta Corte de que é ônus do gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados, conclui-se que não podem prosperar as alegações da recorrente, uma vez que nenhum elemento foi inserido nos autos com o fim de comprovar a realização do objeto e a regularidade na aplicação dos recursos federais por ela geridos, além de que não foi apresentada qualquer justificativa para a omissão na prestação de contas.

**CONCLUSÃO**

6. Em face das análises anteriores, conclui-se que a recorrente persiste na omissão da prestação de contas, além de não comprovar a realização do objeto pactuado, nem a regularidade na aplicação dos recursos federais por ela geridos.

6.1. Assim, os elementos apresentados pela recorrente não têm o condão de modificar a deliberação recorrida, devendo-se mantê-la em seus exatos termos.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

7. 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, negar-lhe provimento;

b) comunicar à recorrente e aos demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

É o relatório.