

GRUPO I – CLASSE II – 1ª Câmara

TC 036.509/2011-6

NATUREZA: Tomada de Contas Especial

ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Cantanhede/MA

RESPONSÁVEIS: Raimundo Nonato Borba Sales (065.990.348-29) e Meire Valéria da Silva Nascimento (405.398.301-00)

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA PELA FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. CONVÊNIO PARA IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS SANITÁRIAS DOMICILIARES. NÃO APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL. APROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DE PARTE DOS RECURSOS. CITAÇÃO. REVELIA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE OUTRO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DOS EX-PREFEITOS. DÉBITO SOLIDÁRIO E MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Secex/MA) inserta à peça 25, *verbis*:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), processo 25170.005.107/2010-01 (Peça 1, p. 2), em desfavor dos Srs. Raimundo Nonato Borba Sales, na condição de ex-Prefeito de Cantanhede/MA, gestão 2005-2008 (Peça 2, p. 98 e 121) e José Martinho dos Santos Barros, na condição de Prefeito de Cantanhede/MA, gestão 2009-2012 (Peça 2, p. 99, 140 e 147-148), em razão de omissão no dever de prestar contas quanto aos recursos repassados à Prefeitura de Cantanhede/MA por força do Convênio EP 858/03, Siafi 489636 (Processo 25170.006.710/2003-73, Peça 1, p. 4; Peça 2, p. 54), 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).

HISTÓRICO

2. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, mediante a ordem bancária 2004OB902149 (255000/36211), no valor de R\$ 73.976,35, emitida em 1º/7/2004 (Peça 1, p. 119), a ordem bancária 2004OB905620 (255000/36211), no valor de R\$ 55.482,50, de 4/11/2004 (Peça 1, p. 127) e a ordem bancária 2006OB912752 (255000/36211), no valor de R\$ 55.482,50, de 4/12/2006 (Peça 2, p. 260). Os recursos da primeira parcela foram creditados na conta específica em 5/7/2004 (Peça 1, p. 223), os da segunda, em 5/11/2004 (Peça 1, p. 227). Não há, nos autos, informações concernentes à data do crédito da terceira parcela.

2.1. Segundo os extratos bancários juntados aos autos (Peça 1, p. 214-228; Peça 2, p. 3-14), os recursos financeiros em questão foram creditados na conta corrente 9.547-8, Agência 1734-5, do Banco do Brasil (v. Peça 1, p. 141).

3. O ajuste vigorou no período de 22/12/2003 a 5/1/2008 (Cf. Cláusula Décima-Primeira do termo de convênio, Peça 1, p. 83; Termos aditivos de prazo: Peça 1, p. 158, 180, 204), com termo final para apresentação da prestação de contas definido para sessenta dias após o final da vigência do convênio, conforme Cláusula Terceira do termo de convênio (Peça 1, p. 77).

4. A prestação de contas do primeiro repasse foi encaminhada por expediente de 25/1/2006 (cf. Peça 1, p. 208-230; Peça 2, p. 1-38). A análise do concedente detectou impropriedades/irregularidades (Parecer Financeiro 53/2006, de 15/8/2006, Peça 2, p. 46-47), que resultaram em notificação para os devidos ajustes, entregue em 25/8/2006 (Peça 2, p. 48-49). Após reapresentação de documento (Peça 2, p. 51), referida prestação de contas foi aprovada, conforme mensagem 20061555575, de 14/11/2006 (Peça 2, p. 52).

5. Em 5/3/2008, expirou o prazo para prestação de contas final do convênio (v. subitem 3). Diante do silêncio do conveniente, o concedente solicitou a referida prestação de contas ao então prefeito, entregue em 30/7/2008 (v. Peça 2, p. 56-61). Sem resposta, foi proposta a instauração da respectiva tomada de contas especial, em 12/1/2009 (Peça 2, p. 62-64).

6. Em 24/3/2010, por meio do Acórdão 1418/2010-TCU-1ª Câmara, foi aprovada determinação à Funasa para que concluísse a análise do Convênio 858/2003 e adotasse providências com vistas a instaurar a respectiva tomada de contas especial (Peça 1, p. 6; Peça 2, p. 89-92).

7. A respectiva tomada de contas especial só foi instaurada em 5/5/2010 (Peça 1, p. 5, 4: data de autuação do processo), cerca de 791 dias após fim do prazo para prestar contas, de 5/3/2008 (v. subitem 5).

8. Em cumprimento ao Despacho do Diretor, por subdelegação de competência (peça 5), foi promovida a citação solidária dos Srs. Raimundo Nonato Borba Sales e Meire Valéria da Silva Nascimento, mediante os Ofícios-TCU-Secex-MA 2323/2012 e 2325/2012 (v. peças 9 e 8), datados de 4/9/2012 e 4/9/2012, respectivamente.

9. A Sra. Meire Valéria da Silva Nascimento tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante da peça 10. Já o Sr. Raimundo Nonato Borba Sales não atendeu à citação via edital (v. despacho, peça 21; edital, peça 22, comprovante de publicação do edital, peça 23 e 24) e não se manifestou quanto à irregularidade verificada. Destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável. De fato, a primeira tentativa de citação do Sr. Raimundo Nonato Borba Sales foi frustrada, por motivo 'mudou-se' no aviso de recebimento (v. peça 15). Por falta de novo endereço a ser utilizado, como evidenciam as peças 16 e 7, ele foi citado por via editalícia.

10. Em 2/10/2012, A Sra. Meire Valéria da Silva Nascimento solicitou, dentro do prazo para atender ao respectivo ofício de citação, prorrogação de prazo de quinze dias para apresentação de sua defesa (peça 11), o que foi autorizado pelo despacho à peça 12, do qual tomou ciência, conforme peça 13.

11. A Sra. Meire Valéria da Silva Nascimento apresentou, em 17/10/2012, tempestivamente (considerando o novo prazo dado), suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 14.

12. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte o Sr. Raimundo Nonato Borba Sales, impõe-se que seja considerado revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

EXAME TÉCNICO

13. Os responsáveis foram ouvidos em decorrência da não comprovação da aplicação dos recursos do Convênio EP 858/03. Além desse fato, A Sra. Meire Valéria da Silva Nascimento também foi ouvida pela omissão na prestação de contas e pelo descumprimento do prazo originalmente previsto para prestação de contas, em infringência da alínea 'I', item II, da Cláusula Segunda do

Termo de Convênio, ao art. 28 da Instrução Normativa STN 1, de 15 de janeiro de 1997, e ao art. 70, Parágrafo Único, da Constituição da República.

I. Alegações de defesa: Raimundo Nonato Borba Sales

14. O gestor em apreço foi revel. A análise de suas alegações de defesa foi, portanto, prejudicada.

II. Alegações de defesa: Meire Valéria da Silva Nascimento

15. Alegou a defendente que assumiu o cargo de gestora municipal de forma temporária precária, no período de 21/7/2007 a 10/7/2008, em situação de afastamento do prefeito por decisão judicial. Asseverou que as liberações e a execução de recursos do convênio em apreço foram realizadas em períodos anteriores à sua gestão, citando, como evidências, as autorizações de pagamento emitidas pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) em 1º/7/2004 (peça 1, p. 118, correspondente à fl. 98 do processo da Funasa) e em 3/11/2004 (peça 1, p. 126, correspondente à fl. 106 do processo da Funasa). Acrescentou que o relatório de acompanhamento 06/2005 (peça 1, p. 135 e ss., correspondente às fls. 115 e ss. do processo da Funasa) também atestaria a execução parcial do convênio e as datas de execução anteriores à sua gestão. Até mesmo a prestação de contas parcial foi feita pelo titular do cargo, o Sr. Raimundo Nonato Borba Sales (itens 3 a 6, peça 14, p. 2).

16. Ressaltou que as sucessivas prorrogações do convênio (peça 1, p. 158, 182 e 204 correspondente à fl. 132, 155 e 176 do processo da Funasa) ocorreram por ‘responsabilidade exclusiva’ do prefeito e da Funasa e que a terceira prorrogação de prazo teria sido indevida, considerando que a última liberação ocorrera em dezembro de 2006. Como houve a liberação em 2006, a responsabilidade da prestação de contas era do prefeito que lhe antecedeu. Como não houve prestação de contas parcial, entende que não poderia ao convênio ter sido prorrogado para janeiro de 2008 (itens 7 e 8, peça 14, p. 2-3).

17. Pautando-se na notificação da Funasa à peça 2, p. 118 (correspondente à fl. 305 do processo da Funasa) afirmou que a imputação de responsabilidade devia ser direcionada ao Sr. Raimundo Nonato Borba Sales. Frisou que não há, nos autos, qualquer extrato bancário que indique uso dos recursos do convênio no período de sua gestão. A ausência de prestação de contas teria levado município de Cantanhede/MA a ajuizar ação de responsabilidade contra o Sr. Raimundo Nonato Borba Sales [e não em desfavor dela], conforme demonstraria o item 5 documento de fl. 265 (peça 2, p. 69) (itens 9 e 10, peça 14, p. 3).

18. Enfatizou que quando da sua gestão inexistiam documentos comprobatórios da aplicação de recursos, motivo pelo qual não pode apresentá-los, por impossível. Não teria agido com dolo ou culpa [ao não prestar contas] pela inexistência dos documentos comprobatórios das despesas (item 11, peça 14, p. 3). Como reforço à tese de sua inimputabilidade, transcreveu trechos de acórdãos do TCU que tratam do afastamento da responsabilidade nos casos de não ficar evidenciada a prática de atos irregulares por eles, mesmo nos casos de substituição temporária dos prefeitos titulares (peça 14, p. 3-4). Reiterou, ao final, que os fatos imputados não ocorreram em sua gestão, razão pela qual deve ser afastada sua responsabilidade solidária por eles (peça 14, p. 5).

Análise:

19. De fato, o mandato da gestora foi de 2007 a 2008, conforme peça 2, p. 130-138, e as liberações ocorreram antes do início de seu mandato, em 2004 e 2006 (v. ordens bancárias, peça 1, p. 119, 127 e 194). Esclareça-se, contudo, que o Relatório de Acompanhamento-Funasa/CORE-MA 6/2005 só cuidou da gestão do seu antecessor pelo fato de o acompanhamento ter ocorrido durante a gestão dele e antes da liberação da última parcela, em 2006 (v. subitem 2.3, peça 1, p. 139 e 141). A

prestação de contas parcial (peça 1, p. 208-230; peça 2, p. 1-38) mencionada no item 15 diz respeito à prestação de contas da aplicação da primeira parcela, não cuida das outras duas, e foi apresentada na gestão do antecessor. Os fatos narrados não importam em exclusiva responsabilidade do Sr. Raimundo Nonato Borba Sales, pois o apontado é que houve valores sobre os quais não se prestou contas que se referem ao período da gestão da defendente, em cujo mandato expirou o prazo para prestar contas do convênio (v. item 21, peça 4). Rejeitam-se, assim, os argumentos apresentados no item 15.

20. Quanto ao exposto no item 16, consigne-se que as prorrogações do convênio, ainda que firmadas durante o mandato de seu antecessor, foram feitas em favor do município que representava, estendendo a responsabilidade pela vigência estendida ao seu sucessor, que passou a responder pelas obrigações assumidas pelo município em decorrência de tais prorrogações. Quando da liberação da terceira parcela já havia sido apresentada prestação de contas parcial da primeira, diferente do alegado pela defendente (v. prestação de contas parcial, peça 1, p. 208-230; peça 2, p. 1-38). Rejeitam-se, desse modo, os argumentos assim apresentados no item 16.

21. A notificação mencionada pela defendente, citada no item 17, firmava entendimento então esposado pela Funasa que não levou em consideração a sucessão das gestões e os prazos para prestar contas, o que foi revisto na instrução anterior que apontou também a responsabilidade da ora defendente (cf. seção 'Responsabilidade', peça 4, p. 3-4).

21.1. Quanto à ausência de evidências, ressalte-se que incide sobre o gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados, tendo-se em conta o disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, que determina que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que diz que 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, c/c o art. 66 do Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que estabelece que quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados.

21.2. Desse modo, resta claro que tal comprovação compete exclusivamente ao gestor dos recursos. Tal entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 4.869/2010-TCU-Primeira Câmara, 2.665/2009-TCU-Plenário, 5.798/2009-TCU-Primeira Câmara, 5.858/2009-TCU-Segunda Câmara, 903/2007-TCU-Primeira Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

21.3. Portanto, o gestor deve fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU. Já a ação ajuizada pela prefeitura diz respeito a suspensão de inadimplência da prefeitura e não ação de responsabilidade contra o seu antecessor (v. peça 2, p. 67-78). Tem-se, então, por rejeitados os argumentos apresentados no item 17.

22. A suposta ausência de documentos para formar o processo de prestação de contas referida no item 18 não ampara a inércia da sucessora. De acordo com a jurisprudência consolidada deste Tribunal, compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes à totalidade dos recursos federais recebidos, mesmo quando parte da execução tenha ocorrido durante o mandato do antecessor (Acórdãos 4.397/2009-TCU-Primeira Câmara, 6.572/2009-TCU-Segunda Câmara, 1.737/2008-TCU-Segunda Câmara, 3.231/2008-TCU-Primeira Câmara, 3.102/2008-TCU-Segunda Câmara, 1.233/2007-TCU-Segunda Câmara e 802/2008-TCU-Segunda Câmara).

22.1. 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 (o que não ocorreu no caso em apreciação), sob pena de corresponsabilidade.

22.2. Este entendimento funda-se no princípio da continuidade administrativa, segundo o qual a obrigatoriedade de apresentar a prestação de contas recai sobre o administrador que se encontrar 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 recebedor dos recursos.

22.3. No processo sob análise, em que a vigência do convênio se estende pela gestão de dois prefeitos, a responsabilidade pela apresentação da prestação de contas foi imputada à Sra. Meire Valéria da Silva Nascimento. Quanto à responsabilidade pela execução, como há gestores distintos, e não foi possível caracterizar o quinhão de cada um, respondem solidariamente pela ausência de comprovação de aplicação dos recursos remanescentes do convênio em apreço. A defendente teve a oportunidade de fazer juntar documentos, extratos ou outras evidências que afastassem sua responsabilidade pela aplicação dos valores remanescentes do convênio cuja aplicação não foi comprovada e ensejaram a imputação de débito em apreço mas não o fez. Considerando tais aspectos, rejeitam-se os argumentos apresentados no item 18.

23. A defendente não se justificou acerca do não cumprimento do prazo para prestar contas do convênio em questão.

24. A omissão no dever de prestar contas implicou em infringência da alínea 'I', item II, da Cláusula Segunda do Termo de Convênio (Peca 1, p. 77), ao art. 28 da Instrução Normativa STN 1, de 15 de janeiro de 1997, e ao art. 70, Parágrafo Único, da Constituição da República.

CONCLUSÃO

25. Diante da revelia do Sr. Raimundo Nonato Borba Sales (cf. item 12) 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 o responsável seja condenado em débito, bem como que lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

26. Em face da análise promovida nos itens 19 a 24, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Meire Valéria da Silva Nascimento, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ela atribuídas.

27. Os argumentos de defesa da Sra. Meire Valéria da Silva Nascimento tampouco lograram afastar o débito imputado à responsável em comento. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

28. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar débito imputado e multa aplicada pelo Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. 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', e § 2º da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III, e

§ 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas dos Srs. Raimundo Nonato Borba Sales, CPF 065.990.348-29, e Meire Valéria da Silva Nascimento, CPF 405.398.301-00, na condição de prefeitos de Cantanhede/MA, e condená-los em solidariedade ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, 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

b) aplicar aos Srs. Raimundo Nonato Borba Sales, CPF 065.990.348-29, e Meire Valéria da Silva Nascimento, CPF 405.398.301-00, individualmente, 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 das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

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

d) autorizar, caso solicitado, o pagamento da dívida dos Srs. Raimundo Nonato Borba Sales e Meire Valéria da Silva Nascimento em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de 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; e

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.”

2. O corpo dirigente da Secex/MA ratificou a instrução acima (peças 26 e 27).
3. O d. representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU), em sua intervenção regimental, aquiesceu ao encaminhamento alvitrado pela unidade técnica (peça 28).

É o relatório.