

**TC 019.364/2012-1**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (Recurso de Revisão)

**Unidade jurisdicionada:** Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Prefeitura Municipal de Acarapé/CE.

**Recorrente:** José Acélio Paulino de Freitas (CPF 273.174.393-04)

**Advogados:** Carlos Eduardo Maciel Pereira (OAB/CE 11.677 – peça 12).

**Sumário:** Tomada de Contas Especial. Convênio 2570/2006 firmado entre a Fundação Nacional de Saúde e a Prefeitura Municipal de Acarapé/CE. Construções de instalações hidrossanitárias em escolas rurais. Omissão no dever de prestar contas. Contas irregulares. Débito. Multa. Embargos de Declaração. Conhecidos e rejeitados. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Negativa de Provimento. Embargos de Declaração. Conhecidos e rejeitados. Recurso de Revisão. Conhecimento. Ausência de comprovação de nexos financeiros. Não aproveitamento da parcela executada. Omissão no dever de prestar contas. Negativa de provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de recurso de revisão (peça 100) interposto por José Acélio Paulino de Freitas (CPF 273.174.393-04), ex-prefeito de Acarapé/CE, contra o Acórdão 128/2014-TCU-Primeira Câmara (peça 23), que apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443/92, irregulares as contas de José Acélio Paulino de Freitas, condenando-o, com fundamento nos arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, ao pagamento das quantias abaixo discriminadas, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundação Nacional de Saúde (Funasa), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas de ocorrência indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

Valor (R\$)	Data da Ocorrência
40.000,00	21/01/2008
40.000,00	07/03/2008

9.2. aplicar ao responsável, com fundamento no art. 19, c/c o art. 57 da Lei 8.443/92, multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia 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 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas caso não atendida a notificação;

9.4. remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Ceará, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, com fundamento no art. 209, § 6º, do Regimento Interno, e

9.5. dar ciência desta deliberação ao responsável.

## **HISTÓRICO**

2. O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), no Estado do Ceará, em desfavor do ex-prefeito municipal de Acarapé/CE José Acélio Paulino de Freitas, ante a omissão quanto ao dever de prestar contas dos recursos repassados no âmbito do Convênio 2.570/2006 (Siafi 592286), no valor de R\$ 80.000,00, objetivando a realização de instalações hidrossanitárias em escolas rurais.

3. O aresto recorrido imputou débito ao responsável que correspondeu à totalidade do valor repassado, além de aplicar-lhe a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992 (LOTUCU).

4. Em momento processual precedente, o recorrente apresentou os seguintes recursos:

4.1. embargos de declaração, que foram conhecidos para, no mérito, rejeitar a alegação de contradição e acolher a de omissão, mantendo os exatos termos da deliberação original, conforme o Acórdão 1.182/2014-Primeira Câmara (peça 29);

4.2. recurso de reconsideração, o qual foi conhecido para, no mérito, ter o seu provimento negado, conforme o Acórdão 3.615/2015-Primeira Câmara (peça 52);

4.3. embargos de declaração contra o acórdão que apreciou o recurso de reconsideração, que foram conhecidos para, no mérito, serem rejeitados, conforme o Acórdão 6.935/2015-Primeira Câmara (peça 68); e

4.4. embargos de declaração, alegando a existência de omissão na fundamentação da multa e a superveniência de documento novo com eficácia sobre a prova produzida, que não foram conhecidos, mediante Acórdão 549/2016-Primeira Câmara (peça 82).

5. Transitado em julgado o acórdão ora combatido, o recorrente interpõe recurso de revisão lastreado no requisito específico da superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

6. Há que se destacar que responsável alega ter apresentado as contas de forma extemporânea na Funasa, que veio a recusar o recebimento por já ter sido enviado o processo à Secretaria Federal de Controle.

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

7. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 102-103), acolhido pelo Relator, Ministro José Múcio Monteiro (despacho de peça 105), que admitiu o recurso interposto, sem a atribuição de efeitos suspensivos.

## **EXAME DE MÉRITO**

8. Delimitação

8.1. O presente recurso tem por objeto examinar se:

a) a documentação acostada nas presentes apelações tem o condão de comprovar a regular aplicação, sob a ótica financeira, do recurso federal repassado aos cofres do município;

b) houve a comprovação da efetiva execução das instalações hidrossanitárias nas escolas rurais;

c) o envio da prestação de contas ao órgão concedente, após a citação válida no âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU, sana a irregularidade inicial do gestor concernente à omissão no dever de prestar contas)

**9. Da análise do nexó financeiro com fundamento na superveniência de documentos novos**

9.1. Em suas apelações recursais, o ex-prefeito colaciona cópia do processo de pagamento realizado pela prefeitura à empresa contratada, buscando afastar a irregularidade consubstanciada na omissão de prestação de contas (peça 100, p.17-47).

Análise

9.2. A documentação apresentada se assenta em duas parcelas repassadas à empresa Tony Silva Construções Ltda., nos valores de R\$ 43.421,90 e R\$ 36.578,10, lastreadas nos seguintes documentos: notas de empenho (peça 100, p. 18 e 34), recibos emitidos pela contratada (peça 100, p. 19 e 35), notas fiscais (peça 100, p. 20 e 36), comprovantes de transferência bancária (TED do Banco do Brasil) tendo como remetente a prefeitura e como favorecida a empresa contratada (peça 100, p. 21 e 37), comprovantes de pagamento das guias de recolhimento da previdência social (peça 100, p. 22 e 38), comprovantes de recolhimento de tributos à conta da prefeitura (peça 100, p. 23).

9.3. Não se pode olvidar da relevância que a comprovação financeira tem no processo de se comprovar a regular aplicação dos recursos públicos, sempre objetivando a busca da verdade material. Por outro lado, a efetiva prestação de contas requer o encaminhamento de um plexo de informações que, tomadas em seu conjunto, leve o examinador a firmar convicção sobre o nexó de causalidade entre os fatos, os recursos e os documentos apresentados.

9.4. No caso vertente é possível verificar que há indicativos, sob a perspectiva financeira, de que a empresa contratada veio de fato a receber os recursos correspondentes às duas parcelas repassadas ao convênio, vez que o somatório do que fora transferido à empresa totaliza o montante de R\$ 80.000,00 e as notas fiscais remetem ao referido ajuste.

9.5. No entanto, ao se proceder uma análise mais detida das informações acostadas aos autos é possível notar que a conta apresentada como sendo do convênio é a de n. 17.625-7, da agência 1.121-5, do Banco do Brasil, e que desta conta há o desconto de dois cheques, um no valor de R\$ 43.421,90 no dia 18/4/2008 e outro de R\$ 36.578,10 no dia 26/8/2008 (peça 77, p.14 e 33).

9.6. Por outro lado, apresenta o recorrente nesta oportunidade dois comprovantes de transferência bancária (TED do Banco do Brasil) tendo como remetente a prefeitura e como favorecida a empresa contratada, nos mesmo valores e datas acima referenciados, mas no qual não é possível se evidenciar a conta de origem da saída dos recursos.

9.7. É de se notar uma combinação de transações de certa forma atípicas, pois os recursos foram sacados por meio de cheques da conta apresentada como específica do convênio e, em outra transação, realizada uma transferência bancária de uma conta não identificada da prefeitura para a da contratada.

9.8. Tendo em vista que os recursos financeiros do convênio (dinheiro) são bens “fungíveis (...) que podem substituir-se por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade” (art. 85 do Código Civil de 2002), não há como afirmar categoricamente que os recursos saíram da conta do convênio para pagamento direto à contratada. A retirada indevida de recursos de conta específica impossibilita, em regra, a comprovação do nexo de causalidade entre os valores transferidos à conta municipal e eventuais débitos decorrentes de despesas cuja legitimidade pretende o recorrente justificar. A dificuldade no estabelecimento de tal vínculo ocorre pelo fato de a conta destinatária possuir movimentação financeira e registros contábeis independentes.

9.9. Nesse contexto, o entendimento deste Tribunal assentado no Acórdão 2.464/2013-TCU-Plenário, foi no sentido de que a movimentação dos recursos em conta corrente específica, com transferências nominalmente identificadas, são requisitos essenciais à comprovação do nexo de causalidade da execução financeira do convênio. O saque em espécie dos recursos da conta específica do ajuste enseja débito, face à impossibilidade do estabelecimento do nexo de causalidade entre o dispêndio e a despesa efetuada, devendo-se ressaltar que entendimento análogo deve valer para o saque por meio de cheque sem a comprovação da destinação deste.

9.10. Assim, entende-se não restar demonstrado o nexo financeiro dos recursos federais repassados.

## **10. Da execução física das instalações hidrossanitárias nas escolas rurais**

10.1. Ademais, embora não suscitado pelo recorrente, não há nos autos elementos mais substanciais que firmem um nexo entre os recursos repassados e a efetiva execução do objeto do convênio, a exemplo do detalhamento do contrato firmado com a empreiteira, dos boletins de medição aprovados por agentes da prefeitura, da Anotação de Responsabilidade Técnica da obra, dentre outros.

10.2. Outrossim, em atendimento à diligência formulada pela unidade técnica, a Funasa apresentou cópia do Parecer Técnico n. 26/2013 (peça 13) que conclui pela execução apenas parcial das obras, estimando-se em 31,23% dos recursos repassados e, ainda, opinando pelo não atingimento do objetivo almejado.

10.3. Ainda, há que se considerar que o que fora executado, no percentual estimado pela concedente, não apresenta serventia ao fim que se propõe, fato que frustra inclusive a dedução dessa parcela do montante do débito originalmente considerado.

10.4. Em situações semelhantes, a jurisprudência desta Corte se consolida no sentido de que a completa frustração dos objetivos do convênio importa a condenação do responsável à devolução integral dos recursos federais transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos recursos repassados tenha sido aplicada no objeto do convênio, como pode ser observado nos Acórdãos 1.577/2014 e 3.388/2011, ambos da Segunda Câmara e do 4.712/2015-Primeira Câmara.

10.5. Não custa rememorar que prestar contas, comprovando a boa e regular aplicação dos valores, é dever de todos aqueles a quem sejam confiados recursos federais, por força do parágrafo único, do art. 70, da Constituição de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

10.6. Assim, por não restar inequivocamente comprovado que a obra tenha sido integralmente executada, ou que a parcela verificada por ocasião da vistoria tenha de fato alguma serventia, não se

vislumbra outra medida que não a manutenção da condenação do gestor nos termos originalmente postos.

## **11. Do envio da prestação de contas à concedente após a citação válida no âmbito do TCU**

11.1. O recorrente alega que apresentou a prestação de contas referente a primeira e a segunda parcelas à Funasa em 23 de agosto de 2013, razão pela qual entende que “a apresentação, mesmo que intempestiva, da devida Prestação de Contas, sana o único item que motivou a instauração da presente TCE, podendo levar à reforma do julgamento inicial” (peça 100, p. 3)

### Análise

11.2. Há que se pontuar quanto a este tema que a omissão na prestação de contas se configura uma irregularidade independente da ocorrência ou não de eventual dano ao Erário.

11.3. Nesse sentido, os precedentes desta Corte são no sentido de que a apresentação intempestiva das contas poderá elidir o débito em face da comprovação da aplicação regular dos recursos, não afastando, todavia, a irregularidade inicial do gestor quanto à omissão no dever de prestar contas, conforme restou assentado nos Acórdãos 4.887/2015 e 663/2015, ambos da Primeira Câmara, 855/2015 e 1.787/2014 do Plenário.

11.4. Na mesma linha, não tem o condão de suprimir a omissão inicial o fato de o responsável ter apresentado a prestação de contas à Funasa em 23/8/2015, data posterior inclusive à citação válida promovida por este Tribunal (peça 10).

11.5. Assim, é dizer que mesmo que restasse plenamente comprovado, o que não é o caso examinado, o nexos financeiro e a execução física da obra, não haveria como se afastar a irregularidade das contas, pois a omissão inicial não fora saneada.

## **CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS**

12. Ainda para subsidiar este exame, verificou-se a existência de Ação Penal, sob o n. 000635169.2014.4.05.8100, tramitando na 11ª Vara da Justiça Federal do Ceará, pela prática de crime de responsabilidade consubstanciado na omissão de prestar contas (peça 106).

13. Em sintonia com a conclusão da presente análise recursal, o Juízo Federal de primeira instância, diante da omissão na prestação de contas, condenou o ex-prefeito nas penas do art. 1º, inciso VII, do Decreto-Lei 201/1967, conforme excerto da sentença judicial (peça 106, p. 4-8):

“48. Ante o exposto, firme em meu convencimento e de acordo com a prova dos autos, CONDENO nas penas do art. 1º, inciso VII, do Decreto-Lei 201/67 o réu JOSÉ ACÉLIO PAULINO DE FREITAS, brasileiro, casado, administrador, nascido em 27/06/1967, ex-prefeito de Acarape/CE, CPF 273.174.39304, residente na Rua Dom Pedro II, nº 128, Centro, Redenção/CE e na Rua Vilebaldo Aguiar, 1311, aptº 501, Bloco Lune, Papicu, nesta capital.

49. Passo à fixação da pena do réu ora condenado, adotando o procedimento trifásico do art. 68, do Código Penal.

50. Tendo em vista o que estabelece o artigo 59 do Código Penal Brasileiro, e considerando que o réu JOSÉ ACÉLIO PAULINO DE FREITAS responde a mais uma penal nesta Justiça Federal, respondendo, ainda, a diversas ações civis públicas de improbidade administrativa, algumas inclusive na fase de cumprimento de sentença (cf. certidão de antecedentes de fls. 312/313), relacionadas à malversação de recursos públicos enquanto agente político, entendo como necessário e suficiente à reprovação do crime, a elevação da pena base acima de seu mínimo legal que ora FIXO, para este réu, em 1 (um) ano e 6 (seis) meses de detenção, a qual deverá ser cumprida inicialmente em regime

aberto, na forma do art. 33, § 2º, 'c', do Código Penal, pelo que, ante a ausência de outras circunstâncias que atenuem ou agravem, aumentem ou diminuam, torno a definitiva.

51. Tendo em vista a nova redação dos arts. 44, 45 e 46 do Código Penal e por satisfazer o réu as condições objetivas e subjetivas ali previstas, SUBSTITUO para o réu a pena privativa de liberdade por duas restritivas de direito, consistente a primeira na prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas à razão de uma hora de tarefa por dia de condenação, fixadas de modo a não prejudicar a jornada normal de trabalho, cabendo ao juízo responsável pela execução penal indicar em qual entidade deverá se dar o cumprimento da pena substituta; e a segunda na pena de prestação pecuniária de 1 (um) salário mínimo mensalmente a uma entidade, pública ou privada, com destinação social, também a ser indicada pelo juízo da execução penal, e pelo tempo de duração da pena imposta ao réu.

52. Em caso de descumprimento injustificado das penas restritivas de direito ter-se-á sua conversão na pena privativa de liberdade anteriormente determinada (art. 44, § 4º, do Código Penal).

53. Em caso de condenação definitiva do acusado, fica-lhe também imposta a pena prevista no §2º do art. 1º do Decreto-lei nº 201/1967, a saber, "a perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de 5 (cinco) anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

54. DETERMINO, outrossim, após o trânsito em julgado desta sentença: a) a expedição de ofício ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará (TRE/CE), para os fins do art. 15, III, da CF/88 e no § 2º do art. 1º do Decreto-lei nº 201/1967; b) a remessa dos autos à Vara Federal competente à execução da pena aqui aplicada.”

14. Referida Ação Penal foi remetida ao TRF-5, em 1º/7/2016, para apreciação de recurso.

## **CONCLUSÃO**

15. Do exame dos fatos apresentados é possível concluir que:

15.1. O recorrente não logrou êxito em demonstrar o nexos financeiro dos dispêndios realizados com os recursos do Convênio 2.570/2006;

15.2. Não há comprovação de que a obra tenha sido integralmente executada, ou que a parcela verificada por ocasião da vistoria da Funasa tenha de fato alguma serventia;

15.3. A pretensa prestação de contas extemporânea, quando não amparada em justificativa jurídica e factualmente plausível, não tem o condão de suprimir a omissão inicial.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

15.4. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de revisão e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se o julgamento das contas nos exatos termos da deliberação original;

Secretaria de Recursos/4ª Diretoria, em 7/7/2016.

Samuel Rosa da Fonseca Silva  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 8672-0