



TC 020.062/2013-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura de Nova Iorque/MA

Responsável: João Luiz Freire Guimarães (CPF 068.737.903-20)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Maranhão (Core/Funasa/MA, processo 25170.003327/2010-92, v. peça 1, p. 2), em desfavor dos Srs. João Luiz Freire Guimarães (CPF 068.737.903-20, peça 2, p. 386) e de Manoel Carvalho Sobrinho (CPF 449.378.653-15, peça 2, p. 384) na condição de prefeitos municipais de Nova Iorque/MA nos quadriênios 2001-2004 (peça 2, p. 14; peça 3, p. 110) e 2005-2008 (peça 2, p. 16; peça 3, p. 112), respectivamente, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação, e, no caso do primeiro gestor, ainda, omissão no dever de prestar contas da segunda parcela, quanto aos recursos repassados à Prefeitura de Nova Iorque por força do Convênio 801/2002 (peça 1, p. 47 e 53), Siafi 477079 (peça 3, p. 118), celebrado com a Funasa, que teve por objeto a execução de melhorias sanitárias domiciliares, conforme o constante do Plano de Trabalho (peça 1, p. 11-21).

2. Conforme disposto no Quadro II do Termo de Convênio (peça 1, p. 47), foram previstos R\$ 294.076,81 para a execução do objeto, dos quais R\$ 291.136,04 seriam repassados pelo concedente e R\$ 2.940,77 corresponderiam à contrapartida.

3. Os recursos federais foram repassados em três parcelas, nos termos do Quadro 1 do Apêndice I desta instrução.

4. O ajuste vigeu no período de 14/12/2002 a 21/6/2006, e previa a apresentação da prestação de contas até 20/8/2006, conforme Cláusulas Nona e Décima do Anexo II da Portaria-Funasa 442, de 3/10/2002 (peça 1, p. 39) e termo do ajuste (peça 1, p. 47), alterado pelos primeiro, segundo, terceiro e quarto termos aditivos (peça 1, p. 117-119, 137-139, 145-147, 175-177).

5. O edital da licitação respectiva foi expedido em 9/1/2003, com data de abertura para 27/1/2003 (Tomada de Preços 001/03, peça 1, p. 75, 77-93, 245, 247-265, 267-273), o termo de adjudicação firmado em 27/1/2003 (peça 1, p. 225), o termo de homologação, em 30/1/2003 (peça 1, p. 227), o contrato assinado em 31/1/2003 (peça 1, p. 95-97, 275-277) e a ordem de serviço de execução foi expedida nesse mesmo dia (peça 1, p. 73, 279).

6. Em 23/6/2003, em visita ao local das obras, verificou-se que dois dos 175 módulos sanitários haviam sido executados com recursos próprios da prefeitura (1,14% do total, peça 1, p. 69).

7. A primeira parcela foi liberada em 26/9/2003 (peça 1, p. 109) e a segunda parcela, por sua vez, foi disponibilizada em 31/12/2003 (peça 1, p. 125).

8. A prestação de contas referente à primeira parcela foi apresentada em 21/5/2004, por meio do Ofício 60/2004 (peça 1, p. 199-241), indicando a conclusão e pagamento de 71 módulos sanitários domiciliares, nos termos das faturas 01, de 3/10/2003, 02, de 15/10/2003 e 03, de 28/10/2003 (peça 1, p. 213, 215, 217, 221, 229, 231 e 239) que totalizaram o valor integral do primeiro repasse (v. nota fiscal 243, de 28/10/2003, peça 1, p. 241).

9. A Funasa realizou uma segunda visita técnica em 27/10/2004, ocasião em que anotou 76



módulos sanitários haviam sido executados (43,43%, peça 1, p. 299).

10. Considerando as informações da prestação de contas da primeira parcela e do Relatório da segunda visita técnica acima mencionada, a Funasa emitiu Parecer Técnico Final (peça 1, p. 297), datado de 3/11/2004, apontando o alcance de 43,53% do objeto pactuado e informando que a obra não estava sendo executada de acordo como previsto no Plano de Trabalho; quanto ao Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social (PESMS), a Funasa aprovou as ações executadas, conforme Formulário de Aprovação (peça 1, p. 303-305).

11. Em 28/2/2005, a Funasa emitiu o Parecer 32/2005 (peça 1, p. 321-323), o qual apontou falhas que não impediram de concluir com recomendação pela aprovação das contas apresentadas (peça 1, p. 323).

12. O referido Parecer foi encaminhado ao prefeito sucessor, Sr. Manoel Carvalho Sobrinho, por meio do Ofício 96/MS/SE/FNS/DICON/SAAPC, entregue em 14/3/2005 (peça 1, p. 319, 327).

13. A terceira parcela foi liberada em 21/6/2005 (v. peça 1, p. 167).

14. Em 17/7/2006, a Funasa realizou uma terceira visita in loco, que culminou na elaboração do Relatório de Acompanhamento 25/2006, de 14/8/2006 (peça 1, p. 343-353), no qual foi apontado o não encaminhamento da prestação de contas das demais parcelas repassadas, dentre outras de natureza formal (peça 1, p. 349), além da impossibilidade de apurar o grau de execução das obras, uma vez que não foi mostrado a equipe como se encontrava o andamento dessas obras (peça 1, p. 351).

15. Por meio da Notificação 1998/CORE/MA, o Sr. Manoel Carvalho Sobrinho, então prefeito, foi instado a apresentar prestação de contas final, visto que a vigência do convênio expirara em 21/6/2006 (peça 1, p. 355-363), ou ressarcir o valor equivalente à soma das últimas duas parcelas repassadas.

16. Por ausência de apresentação da prestação de contas final, foi proposta a instauração de tomada de contas especial em 27/11/2006 (peça 1, p. 367). O tomador de contas foi designado por meio da Portaria Funasa/Core/MA 739, de 24/11/2009 (peça 1, p. 3), e o processo de TCE foi autuado em 16/3/2010 (peça 1, p. 2).

17. Em 29/3/2010, foram expedidas notificações ao prefeito signatário do convênio, Sr. **João Luiz Freire Guimarães**, para apresentação de defesa ou devolução do montante equivalente à **segunda parcela** repassada (peça 1, p. 401; peça 2, p. 4-8, 138-139), ao primeiro prefeito sucessor, Sr. **Manoel Carvalho Sobrinho**, para apresentação de defesa ou devolução do montante equivalente à **terceira parcela** repassada (peça 2, p. 18-24) e ao segundo prefeito sucessor, Sr. **Carlos Gustavo Ribeiro Guimarães**, para **comprovar medidas de proteção ao erário ou recolher o valor do débito referente às duas parcelas** do convênio cujas contas não foram prestadas (peça 1, p. 393-399; peça 2, p. 10-12).

18. Em atendimento à sua notificação, o Sr. Manoel Carvalho Sobrinho apresentou, em 26/4/2010, a prestação de contas do Convênio referente à terceira parcela (peça 2, p. 26-54).

19. A Funasa realizou nova visita ao município no período de 11 a 12/8/2010 e emitiu o Relatório de Visita Técnica (peça 2, p. 70-90), em que observou que as obras estavam paralisadas (peça 2, p. 72) e que apenas 132 módulos sanitários domiciliares dos 175 previstos foram executados em conformidade com o plano de trabalho e apurou que o custo de cada unidade executada seria de apenas R\$ 1.162,53, correspondendo a 70% do valor inicialmente previsto, de R\$ 1.660,77 (peça 2, p. 70-72), redundando em um percentual total de execução de 52,18% (R\$ 153.453,96; assim, o não executado foi de 47,82%, no montante de R\$ 140.622,85, peça 2, p. 70). Relatou que os módulos executados apresentavam desgaste físico por falta de manutenção e que deixaram de ser apresentados, à equipe, documentos referentes à obra (peça 2, p. 72).

20. Em 3/11/2010, o Parecer Técnico Final (peça 2, p. 92) teve por relevantes as



irregularidades relatadas no Relatório de Visita Técnica citado acima, registrou que não foram apresentadas justificativas para elas e, com base no percentual de execução indicado no mencionado relatório, recomendou a aprovação de 52,18% da execução física e reprovação de 47,82%.

21. A Funasa, em 8/11/2010, emitiu o Parecer Financeiro 157/2010 (peça 2, p. 100-104), em que entendeu por aprovada a prestação de contas parcial da primeira parcela (peça 2, p. 100), consignou que não houve prestação de contas da segunda parcela (peça 2, p. 100 e 102) e que foi apresentada a prestação de contas da terceira parcela (peça 2, p. 100) e que não havia, nos autos, evidência de aporte da contrapartida, em descumprimento ao inciso II do art. 7º da IN/STN/01/97 (peça 2, p. 100 e 102).

21.1. Em análise à prestação de contas da terceira parcela, registrou as conclusões do Parecer Técnico Final de 3/11/2010, indicando execução parcial do objeto (peça 2, p. 100-102) e a ausência da documentação comprobatória de recolhimentos dos tributos INSS, ISSQN e IRRF (peça 2, p. 102). Considerou indevida a cobrança da contrapartida e sugeriu o acatamento da execução física parcial de 52,18%, a manutenção da aprovação das contas da primeira parcela, correspondente a 40% dos recursos repassados, aprovação de 12,18% (R\$ 10.638,13) do total repassado a descontar da terceira parcela cujas contas foram prestadas, não aprovação da parte restante da terceira parcela (R\$ 76.702,87) e a impugnação de R\$ 87.341,00 pela não prestação de contas da segunda parcela, e, por fim, ressarcimento de R\$ 15,19 “*correspondente ao percentual de 52,18% da contrapartida pactuada para execução da obra, não aplicada na consecução do objeto do convenio*” (peça 2, p. 102). Assim sendo, em relação à prestação de contas da terceira parcela, foi aprovado o montante de R\$ 10.638,13 e não aprovado o valor de R\$ 164.043,87 (parte restante da terceira parcela no valor de R\$ 76.702,87 e o valor da segunda parcela, em R\$ 87.341,00).

22. Em 10/11/2010, foram expedidas novas notificações, com base no **Parecer Financeiro 157/2010**, ao prefeito signatário do convênio, Sr. **João Luiz Freire Guimarães**, para apresentação de defesa ou devolução do montante equivalente à **segunda parcela** repassada (peça 2, p. 120-126), ao primeiro prefeito sucessor, Sr. **Manoel Carvalho Sobrinho**, para apresentação de defesa ou devolução do montante equivalente à parte não aprovada da **terceira parcela** repassada (peça 2, p. 128-134) e ao segundo prefeito sucessor, Sr. **Carlos Gustavo Ribeiro Guimarães**, para **comprovar medidas de proteção ao erário ou recolher o valor do débito total** (peça 2, p. 112-118).

23. O Sr. João Luiz Freire Guimarães, em resposta à notificação, em 2/2/2011, solicitou exclusão dos juros da dívida e parcelamento em 120 meses, alegando que não mais pode prestar as contas, por não mais encontrar nos arquivos do município documentos para tanto; que não poderia pagar tudo de uma só vez e que os encargos financeiros seriam incompatíveis com o quadro de estabilidade econômica do país (peça 2, p. 284-285). Tal pedido foi negado e ensejou notificação ao demandante (Notificação-TCE 1/2011, de 17/3/2011), para comunicar tal recusa e instar a pagar o débito respectivo (peça 2, p. 288-293). Tal comunicação não se efetivou, conforme demonstra documentos à peça 2, p. 292-294.

23. O Sr. Manoel Carvalho Sobrinho apresentou, novamente, em 4/4/2011, documentação referente à prestação de contas da terceira parcela, retificando a quantidade de módulos construídos de 13 (v. peça 2, p. 30 e 34) para 53 (cf. peça 2, p. 144 e 148) (Ofício S/N, peça 2, p. 140-150). Apresentou, ainda, alegações de defesa (peça 2, p. 154-158) contra a imputação de débito feita a ele, afirmando a construção de 53 melhorias sanitárias, que prestou contas da parcela repassada durante a sua gestão e solicitando nova visita técnica da Funasa para nova avaliação das obras, a considerar a depreciação ocorrida nos seis anos passados de sua realização. Encaminhou, ainda, a documentação acostada às p. 160-268 da peça 2 (relação de beneficiários das obras e fotos).

24. Após análise da documentação encaminhada, a Funasa emitiu o Parecer Financeiro 68/2011, de 25/4/2011 (peça 2, p. 276-278), retificando o Parecer anterior e opinando pela aprovação de R\$ 25.829,50 referentes à primeira parcela e R\$ 87.341,00 referentes à terceira parcela e reprovação



de R\$ 90.624,54 da primeira parcela e R\$ 87.341,00 da segunda parcela (valor integral), resultando em aprovação da prestação de contas da terceira parcela, a considerar a documentação apresentada conforme acima, aprovação parcial da primeira e omissão do dever de prestar contas da segunda parcela. O referido parecer não demonstra os fundamentos de seus cálculos, ainda que cite que tomou como referência a indicação de que houve execução de 52,18% da obra e que na prestação de contas da terceira parcela se consigna a execução de 132 módulos sanitários dos 175 previstos.

25. Com conseqüência da análise e aprovação do Parecer Financeiro 68/2011 (peça 2, p. 296), foi emitida a Notificação-TCE 2/2011, de 23/5/2011 (peça 2, p. 298-308) para que o Sr. João Luís Freire Guimarães apresentasse defesa ou devolvesse aos cofres da União a quantia impugnada calculada nos termos do citado parecer. Em 20/6/2011, o ora responsável pediu cópia integral do processo de TCE (peça 2, p. 312) e em 28/6/2011, foi repetida a notificação no teor da anterior (agora Notificação-TCE 03/2011, de 28/6/2011, peça 2, p. 314-324).

26. O Sr. João Luís Freire Guimarães apresentou alegações de defesa (peça 2, p. 328-336) em que se insurgiu contra a modificação do entendimento que foi expresso, quase oito anos antes, no parecer 32/2005 que aprovou suas contas da primeira parcela, mas assume ser devedor da segunda parcela por não ter prestado contas dela, único débito que assumia.

27. A Nota Técnica de 17/10/2011 (peça 2, p. 356-358) reanalisa a composição do débito sobre a ótica do custo individual apurado de R\$ 1.162,53 por módulo e a quantidade de módulos construída por cada gestor. O segundo, recebeu R\$ 87.341,00 (terceira parcela, v. item 24) e construiu 53 módulos (v. item 23) a R\$ 1.162,53 cada, executou R\$ 61.614,09, o que importaria e uma não execução de R\$ 25.726,91. Como foram construídos 132 módulos (v. item 19), o primeiro aplicador, que recebeu as duas primeiras parcelas totalizado R\$ 203.886,04, teria construído 79 módulos (132 menos 53) a R\$ 1.162,53 cada, o que implicaria em execução de R\$ 91.821,17 [na verdade, refazendo o cálculo, seria R\$ 91.839,87], o que leva a não execução de R\$ 111.973,87 [R\$ 112.046,17] (R\$ 203.886,04 menos R\$ 91.821,17 [R\$ 91.839,87]). Os valores não executados seriam os débitos do Sr. João Luís Freire Guimarães (R\$ 111.973,87 [R\$ 112.046,17]) e do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho (R\$ 25.726,91).

28. Com base na nota técnica anterior, foi emitido o Parecer Financeiro 128/2011 (peça 2, p. 362-366), ratificando o cálculo efetuado na última Nota Técnica, recomendando a aprovação da prestação de contas do valor de R\$ 113.170,50, para R\$ 153.435,26, sendo R\$ 91.821,17 dos recursos do primeiro repasse e R\$ 61.614,09 referente ao 3º repasse da FUNASA, por ter sido comprovada a boa e regular aplicação desses recursos e indica a não aprovação do valor histórico de R\$ 137.700,78 dos quais R\$ 24.632,87 correspondem a impugnação pela área técnica sobre o primeiro repasse e R\$ 87.341,00 referente ao 2º repasse, por omissão da prestação de contas, a ser debitado a conta do Senhor João Luiz Freire Guimarães e ainda, R\$ 25.726,91 relativos a impugnação pela área técnica sobre o 3º repasse, devendo ser debitado a conta do ex-gestor, o Senhor Manoel Carvalho Sobrinho. Recomendou, ainda, a notificação dos gestores.

29. Por meio de notificações de 20/11/2011 (peça 2, p. 388-394 e 396-402; peça 3, p. 3 e 5) os Srs. Manoel Carvalho Sobrinho e João Luiz Freire Guimarães foram instados a apresentar alegações de defesa ou recolher os valores impugnados nos termos do Parecer Financeiro 128/2011 (v. item anterior). Em 20/12/2011, repetem-se as notificações (peça 3, p. 7-25).

30. O Sr. Manoel Carvalho Sobrinho apresentou nova defesa datada de 25/1/2012 (peça 3, p. 45-49), em que questiona a imputação de débito sobre o argumento de que empregou todo o recurso que geriu na construção dos 53 módulos sanitários que teria construído e que a depreciação de valor individual dos módulos feita por ocasião da última visita técnica (v. item 19) não poderia atingir linearmente todas as construções, tanto as que ele fez quanto aquelas feitas anteriormente, como se fossem da mesma época e estivesse em iguais condições de deterioração e que a fiscalização era obrigação do concedente. Seria uma conta arbitrária e injusta para com ele, especialmente pelo fato de



a deterioração decorrer do uso e não seria problema de construção (v. peça 3, p. 47).

31. A inscrição de responsabilidade dos responsáveis em apreço ocorreram em 31/1/2012 e 2/2/2012, por meio das Notas de Lançamento 2012NL600062, de 31/1/2012 (peça 3, p. 114) e 2012NL600068 (peça 3, p. 116).

32. Em análise da defesa apresentada (v. item 30) por meio de despacho de 9/3/2012 (peça 3, p. 53), a Funasa asseverou que um descumprimento de apenas um item de construção pode ensejar que o percentual de execução seja considerado zero, logo, o que foi considerado já seria correspondente à parte de obra que está atendendo a população. Assinalou que a fiscalização é obrigação do executor da obra, e não o órgão concedente. Assim, rejeitou a alegações de defesa apresentadas.

33. Por meio da Notificação-TCE 1/2012, de 22/3/2012 (peça 3, p. 55-70) o Sr. Manoel Carvalho Sobrinho foi novamente instado a recolher os valores impugnados.

34. O Relatório de TCE, de 25/5/2012 (peça 3, p. 72-86), considerou esgotadas as providências administrativas com vista a obter o ressarcimento do erário, que foi concedido, aos responsáveis, o direito de defesa e apresentou parecer conclusivo do tomador de contas especial no que concerne à comprovação do dano e sua quantificação, concluindo pela responsabilidade dos Srs. Manoel Carvalho Sobrinho e João Luiz Freire Guimarães, nos termos do Parecer Financeiro 128/2011 (v. item 28).

35. A Controladoria-Geral da União recebeu o processo em 29/8/2012 (cf. chancela, peça 3, p. 1), emitiu, em 10/5/2013, o Relatório de Auditoria (peça 3, p. 120-122), o Certificado de Auditoria pela irregularidade das contas (peça 3, p. 123) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, também pela irregularidade das contas (peça 3, p. 124). O Ministro de Estado da Saúde, por sua vez, emitiu pronunciamento ministerial atestando conhecimento dos fatos em 17/6/2013 (peça 3, p. 126).

36. O processo foi protocolado no TCU em 20/6/2013 (cf. chancela, peça 1, p. 1).

37. O Sr. João Luiz Freire Guimarães, em 30/4/2014 e em 5/5/2014, solicitou vistas e cópia dos presentes autos (peças 5 e 6).

38. Em primeira instrução de 7/6/2015 (peça 10), foi ponderado que não caberia mais chamar em responsabilidade solidária pelo débito, por ter executado as obras em desacordo com o plano de trabalho, a empresa executora, por não ter sido notificada durante a fazer interna da TCE, tendo transcorrido mais de 10 anos da execução da obra, entendendo-se que tal decurso de tempo inviabilizaria o pleno exercício do direito de ampla defesa por parte do responsável devido à natural dificuldade de se reconstituírem os fatos e se reunirem os documentos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos, fundado tal entendimento no disposto no art. 6º, II, da Instrução Normativa-TCU 71/2012 (itens 31 a 38, peça 10, p. 4-5).

38.1. Observou-se, ainda, que o uso da contrapartida não era para a obra ora questionada mas para implementação do PESMS e não comporia o débito, por ser composta de recursos municipais (itens 39 e 40, peça 10, p. 5).

39. Consignou-se que o débito do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho, corrigido monetariamente, chegou a R\$ 44.131,94 (v. peça 8), inferior ao limite para encaminhamento de TCE previsto no art. 6º, I, da IN TCU 71/2012. Considerando que o processo encontrava-se pendente de citação válida neste Tribunal e que não havia nesta Corte outra tomada de contas especial instaurada para apurar danos do referido responsável perante a mesma entidade repassadora (v. peça 7), entendeu-se cabível propor, quando do mérito, a título de racionalização administrativa e economia processual, com vistas a evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor da importância a ser ressarcida, que a Funasa adote as medidas cabíveis para obter o ressarcimento da quantia apurada, bem como faça constar no Relatório de Gestão informações referentes às providências adotadas, em observância ao disposto no art. 18, II, da IN TCU no 71/2012 (item 41, peça 10, p. 5).



40. No mais, alinhada com os demais entendimentos quanto ao débito e o responsável remanescente (itens 42 e 43, peça 10, p. 5), propôs a citação do Sr. João Luiz Freire Guimarães, tanto pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do convênio em apreço quanto pela omissão do dever de prestar contas da segunda parcela (itens 45 a 48, peça 10, p. 6).

41. Em cumprimento ao Despacho do Diretor, em subdelegação de competência (peça 11), foi promovida a citação do Sr. João Luiz Freire Guimarães, mediante o Ofício-TCU/Secex/MA 2080/2015 (peça 13), datado de 9/6/2015.

41.1. O responsável solicitou (peça 14, em 2/7/2015) e obteve (despacho, peça 19, em 20/7/2015) prorrogação de quinze dias do prazo para defesa.

EXAME TÉCNICO

42. O Sr. João Luiz Freire Guimarães tomou ciência do ofício que lhe foi remetido, conforme documento constante das peças 14 (pedido de prorrogação de prazo de 21/7/2015) e 18 (Aviso de Recebimento de 18/6/2015), tendo apresentado, tempestivamente suas alegações de defesa, conforme documentação integrante da peça 20.

43. Em 5/8/2015, apresentou pedido de prazo de noventa dias para recolher o valor da segunda parcela do débito, por reconhecer a sua dívida quanto à omissão de prestar contas desta parcela (peça 21), mas teve seu pleito indeferido (despacho da Relatora de 31/8/2015, peça 24). Houve tentativas informar o responsável da denegação de seu pedido, sem sucesso (v. peças 25 a 39), sendo a última em 5/5/2016, há mais de noventa dias do indeferimento. Consulta de 23/5/2016 (peça 40) evidencia que o responsável ainda indica como endereço o utilizado na citação.

I. Questão prejudicial

I.1. Prescrição da pretensão punitiva

44. O tema da prescrição punitiva foi enfrentado, nesta Corte de Contas, no incidente de uniformização de jurisprudência julgado pelo Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, onde se passou a adotar a regra de incidência assentada no Código Civil, pela prescrição geral de dez anos a partir da ocorrência dos fatos, com interrupção em razão do ato que ordenar a citação.

45. Nesses termos, considerando que os fatos submetidos ao contraditório do responsável ocorreram em 2003, aplicando-se ao caso a regra da prescrição decenal da prescrição punitiva inserta no art. 205 do Código Civil a partir do fato gerador, tem-se prescrita a pretensão punitiva do TCU, afastando a aplicação de sanções em caso de eventual condenação do responsável, tendo em vista que transcorreram mais de dez anos entre o termo **a quo** da contagem do prazo prescricional (31/12/2003) e a data da citação válida (18/6/2015, v. peça 18), motivo pelo qual deixaremos de propor a aplicação de qualquer multa ao ora responsável.

II. Análise da defesa

46. O responsável foi ouvido em decorrência da impugnação de despesas referentes à primeira parcela dos recursos repassados por força do Convênio 801/2002 ao Município de Nova Iorque/MA, no valor de R\$ 24.632,87, datado do dia do crédito da primeira parcela (30/9/2013), bem como da não comprovação da boa e regular aplicação e omissão no dever de prestar contas dos recursos referentes à segunda parcela do referido ajuste, no valor de R\$ 87.341,00, da data do repasse (31/12/2003, data do crédito na conta não informada nos autos), o que importou em infração ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

47. Em sua defesa, alegou que teve a prestação de contas parcial da primeira parcela aprovada por meio do Parecer-Funasa 32/2005, o que implica não haver débito decorrente desta parcela (peça 20, p. 2-3). Em relação à segunda parcela, no valor de R\$ 87.341,00, reconhece não ter prestado contas



dela e que deve ressarcir-la (peça 20, p. 3). Insurge-se pela alteração, em abril de 2011, da análise da sua prestação de contas parcial da primeira parcela realizada em 2003, considerando que os módulos seriam percebíveis quando sem a devida manutenção. Os problemas hoje apresentados por estes módulos não poderiam a ele serem atribuídos, doze anos depois de construídos. A aprovação de sua prestação de contas parcial da primeira parcela, acrescentou, foi precedida de visita técnica, não cabendo alterar as conclusões do fiscal de então pois as obras teriam sido realizadas segundo as especificações do projeto. Assim, não deve prevalecer a reforma do entendimento, remanescendo, somente, seu débito em relação à segunda parcela.

48. A seguir, procede-se uma análise da defesa apresentada em conjunto com as demais informações juntadas aos presentes autos. Alguns fatos relevantes:

Quadro 1

DATA	OCORRÊNCIA	REFERÊNCIA
14/12/2002	Início da vigência do convênio	Peça 1, p. 47
09/01/2003	Expedição do edital de licitação	Peça 1, p. 93
27/01/2003	Adjudicação	Peça 1, p. 225
30/01/2003	Homologação	Peça 1, p. 227
31/01/2003	Assinatura do contrato de execução dos 175 módulos sanitários	Peça 1, p. 97
31/01/2003	Expedição da ordem de serviço de execução	Peça 1, p. 73
23/06/2003	1ª Visita Técnica às obras, 2 módulos sanitários já executados	Peça 1, p. 69
30/09/2003	Depósito da primeira parcela do convênio na conta do município	Peça 1, p. 219
30/12/2003	Ordem bancária para transferência da segunda parcela	Peça 1, p. 125
21/05/2004	Prestação de contas da primeira parcela – 71 módulos sanitários executados	Peça 1, p. 199 e 215
27/10/2004	2ª Visita Técnica às obras, 76 módulos sanitários executados	Peça 1, p. 299
31/12/2004	Término do mandado do Prefeito João Luiz Freire Guimarães	Peça 2, p. 14
01/01/2005	Início do mandato do prefeito Manoel Carvalho Sobrinho	Peça 2, p. 16
28/02/2005	Parecer-Funasa 32/2005 – aprovação das contas da primeira parcela	Peça 1, p. 321-323
23/06/2005	Depósito da terceira parcela do convênio na conta do município	Peça 2, p. 38
21/06/2006	Termo final de execução do convênio	Peça 1, p. 39, 47, 117-119, 137-139, 145-147, 175-177
20/08/2006	Termo final para apresentação da prestação de contas final	Peça 1, p. 39, 47, 117-119, 137-139, 145-147, 175-177
31/12/2008	Término do mandato do Prefeito Manoel Carvalho Sobrinho	Peça 2, p. 16
26/04/2010	Prestação de contas parcial da terceira parcela – 13 módulos sanitários executados	peça 2, p. 30 e 34
11/08/2010	3ª Visita Técnica às obras, 132 módulos sanitários executados, em precário estado de conservação	Peça 2, p. 70-90
04/04/2011	Retificação da prestação de contas parcial da terceira parcela – 53 módulos sanitários executados	peça 2, p. 144 e 148

49. Observe-se, no quadro acima, que o prazo para prestar contas venceu na gestão do prefeito sucessor, Sr. Manoel Carvalho Sobrinho. Em verdade, o art. 21, § 2º, da Instrução Normativa MF/STN 1, de 15/1/1997 assevera que quando a liberação dos recursos ocorrer em três parcelas, a terceira ficará



condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada, não se exige a prestação de contas específica da segunda parcela; ainda, após a aplicação da terceira parcela, deveria ter sido apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos e não uma prestação de contas parcial como o Sr. Manoel Carvalho Sobrinho apresentou, já em 2010, retificada em 2011. Desse modo, o responsável pela omissão no dever de prestar contas foi o Sr. Manoel Carvalho Sobrinho e não o Sr. João Luiz Freire Guimarães, nos termos da Súmula-TCU 230.

49.1. No entanto, o Sr. Manoel nunca foi instado a essa prestação de contas final do convênio e agora, decorridos mais de dez anos do vencimento do prazo para as contas finais, entende-se que não caberia citação desse prefeito por esse fato, a considerar a prescrição da pretensão punitiva, nos termos da subseção I.1 acima.

50. Outro aspecto a ser bem definido é a quantidade de módulos sanitários que se poderia atribuir como executado por cada um dos prefeitos que aplicaram os recursos desse convênio. Como visto no Quadro I, visita técnica final contabilizou 132 módulos sanitários construídos (agosto/2010). A visita anterior (outubro/2004) havia indicado que 76 haviam sido construídos até então. Em abril/2011, por meio da prestação de contas retificadora do prefeito sucessor, consignou-se que ele construíra 53. Registre-se, ainda, que em junho/2003, antes da liberação da primeira parcela, já havia dois módulos sanitários construídos e, na prestação de contas da primeira parcela de maio/2004, foi declarada a construção de 71 módulos sanitários.

50.1. Então, pode-se dizer que, para fins deste convênio, considera-se o total de 130 módulos sanitários por ele custeado, pois, como dito no item acima, dois deles já estavam prontos quando a primeira parcela foi liberada, tratando-se de despesa custeada com recurso da prefeitura, conforme anotado no relatório respectivo (peça 1, p. 69). **71 módulos sanitários dos 130 considerados foram construídos com recursos da primeira parcela**, pois como se viu no Quadro 1 acima, foi essa a quantidade construída com o repasse da primeira parcela, conforme a prestação de contas respectiva. 76 foi o número de módulos executados verificado na segunda visita técnica, que ocorreu cinco meses depois da prestação de contas da primeira parcela; **53, com recursos da terceira parcela**, conforme entendimento firmado no Parecer Financeiro –Funasa 68/2011 (v. item 24) que aprovou as contas referente a essa parcela, e o restante – **seis – com recursos da segunda parcela**, por exclusão, já que não integrado a nenhuma das duas prestações de contas apresentadas.

50.2. Tem-se que os recursos da primeira parcela, na ordem de R\$ 116.454,04 (v. Apêndice I desta instrução), foram aplicados na construção de 71 módulos sanitários, ao custo corrigido (considerando que o quadro de peça 1, p. 215 possui erro do valor unitário, pois certos estariam a quantidade de módulos e o total pago) de R\$ 1.640,19. Considerando que o prefeito João Luiz assumiu ter sido o aplicador dos recursos da segunda parcela, vai ser considerado que os seis outros módulos atribuídos à aplicação dessa segunda parcela serão considerados ao custo unitário apurado na construção que conduziu (R\$ 1.640,19), o que indicaria a aplicação de R\$ 9.841,14. Apesar de a visita técnica ter constatado a confecção da placa da obra e até considerado tal despesa como despesa do convênio (cf. peça 1, p. 299), o prefeito João Luiz não incluiu essa despesa em sua prestação de contas, onde indica ter utilizado todo o recurso da primeira parcela só na construção de módulos sanitários (peça 1, p. 211 e 215).

50.3. O Sr. Manoel, por sua vez, construiu 53 módulos sanitários por R\$ 87.341,00 (valor da última parcela, v. Apêndice I desta instrução) o que resulta em um custo unitário de R\$ 1.646,94 (peça 2, p. 144 e 148).

51. Isto posto, rejeita-se as conclusões expressas no Relatório de Visita Técnica à peça 2, p. 70-90, o qual serviu de fundamentação para a definição do débito, onde se definiu que o custo de cada unidade executada seria de apenas R\$ 1.162,53, correspondendo a 70% do valor inicialmente previsto, de R\$ 1.660,77 (peça 1, p. 69), redundando em um percentual total de execução de 52,18% (R\$ 153.453,96), considerando que:



a) em 28/2/2005, a Funasa emitiu o Parecer 32/2005 (peça 1, p. 321-323), o qual apontou falhas que não impediram de concluir com recomendação pela aprovação da prestação de contas da primeira parcela (peça 1, p. 323);

b) o relatório da visita de agosto de 2010 (peça 2, p. 70-90) usou de critério aleatório para definição de eventual não aplicação de recursos, já que não apresentou nenhuma planilha de cálculo baseada nos itens de construção dos módulos que justificasse a proposta de redução do valor aplicado, além de ter sido enfático que, em função do tempo decorrido (mais de cinco anos do último módulo que foi construído, segundo data da nota fiscal do último pagamento feito com recursos do convênio de 30/6/2005 – peça 2, p. 44), o que mais se evidenciava era o desgaste pelo uso e falta de manutenção (v. peça 2, p. 72);

c) os custos unitários apurados ficaram abaixo do previsto no orçamento, indicado em R\$ 1.660,77 (v. peça 1, p. 299), resultado do valor orçado para despesas de capital do convênio (R\$ 291.136,04, cf. plano de trabalho, peça 1, p. 19), deduzido do valor da placa da obra (R\$ 530,01, cf. peça 1, p. 299), dividido o resultado pela quantidade programada de módulos sanitários (175).

49.1. Nesse novo cenário, entende-se que não haveria débito decorrente da aplicação da primeira e da terceira parcelas do convênio, o que excluiria, de pronto, a responsabilidade do Sr. Manoel Carvalho Sobrinho. Quanto à segunda parcela, considerando o valor aplicado apurado de R\$ 9.841,14 (v. item 48.2 acima), deduzido do valor repasse da segunda parcela de R\$ 87.341,00 (v. Apêndice I desta instrução), restaria um valor com aplicação não comprovada de R\$ 77.499,86, que seria o débito a ser imputado ao Sr. João Luiz Freire Guimarães, confesso responsável pela sua aplicação e não prestação de contas, conforme sua defesa (v. item 45).

52. Desse modo acolhe-se as alegações de defesa apresentadas, inclusive quanto ao reconhecimento, feito pelo defendente, de não comprovação de boa e regular aplicação dos recursos repassados a título de segunda parcela do convênio para indicar com débito a ele ser imputado de R\$ 77.499,86, datado de 31/12/2003, data da ordem bancária respectiva (v. Peça 1, p. 125).

53. Registre-se o não acolhimento da tese de que o segundo prefeito sucessor, Sr. Carlos Gustavo Ribeiro Guimarães, sucessor de Manoel Carvalho Sobrinho, seja responsabilizado pelas contas do convênio, conforme sugerido no item 17, uma vez que prevalece o entendimento de que tal responsabilidade era de seu antecessor, como analisado nos itens 49 e 49.1.

CONCLUSÃO

54. Em face da análise promovida nos itens 46 a 50, propõe-se acolher integralmente as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. João Luiz Freire Guimarães, uma vez que foram suficientes para elidir a irregularidade por ele questionada. No entanto, considerando ter assumido que deixou de comprovar a boa e regular aplicação de recursos da segunda parcela, a íntegra do débito não foi afastada. 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 mas sem aplicação de multa, conforme analisado na subseção I.1 do Exame Técnico.

55. Consigne-se que os temas aventados no itens 38 e 39 restaram prejudicados, tendo em vista a análise conduzida nesta instrução, nos itens 46 a 50.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

56. No que diz respeito à Funasa, não foram adotadas providências tempestivas para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento diante do não cumprimento do prazo para prestar contas, no sentido de atender o prazo de 180 dias estabelecido pelo art. 1º, § 1º, da então vigente Instrução Normativa-TCU 13, de 4 de dezembro de 1996, e pelo art. 1º, § 1º, da Instrução Normativa-TCU 56, de 5 de dezembro de 2007, que a sucedeu, para que se viesse a promover a instauração de tomada de contas especial. Tal afirmativa se baseia no fato de ter-se



escoado um período de **1.304 dias** entre a data do vencimento do prazo para prestar contas do Convênio-Funasa 801/2002 (20/8/2006, cf. item 4) e a instauração da TCE (16/3/2010, cf. item 16) e mais **897 dias para** a remessa à CGU (29/8/2012, cf. item 35).

56.1. Desse modo, entende-se que se deve **dar ciência** à Funasa de que o retardamento injustificado na condução da presente TCE (processo-Funasa 25170.003327/2010-92), implicou em inobservância ao art. 1º, § 1º, da então vigente Instrução Normativa-TCU 13, de 4 de dezembro de 1996, e do art. 1º, § 1º, da Instrução Normativa-TCU 56, de 5 de dezembro de 2007, assim como do art. 4º e 11 da Instrução Normativa-TCU 71, de 28 de novembro de 2012.

57. Quanto ao fato de não ter havido sucesso na comunicação do indeferimento do pedido de prazo de noventa dias para recolher o valor da segunda parcela do débito (cf. item 43), registre-se que já na última tentativa, em 5/5/2016, mais de noventa dias do indeferimento havia corrido, deixando sem objeto o esforço de finalizar essa comunicação, restando prejudicada qualquer iniciativa nesse sentido.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

58. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas do Sr. João Luiz Freire Guimarães, CPF 068.737.903-20, na condição de ex-prefeito de Nova Iorque/MA, e condená-lo, ao pagamento da quantia a seguir especificada, 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:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
77.499,86	31/12/2003

Valor atualizado até 1º/1/2016 : R\$ R\$ 157.030,22

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

c) autorizar, caso solicitado, o pagamento da dívida do Sr. João Luiz Freire Guimarães em 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando-lhe 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, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

d) 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 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;

e) dar ciência à Funasa de que o retardamento injustificado na condução da presente TCE (processo-Funasa 25170.003327/2010-92), implicou em inobservância ao art. 1º, § 1º, da então vigente Instrução Normativa-TCU 13, de 4 de dezembro de 1996, e do art. 1º, § 1º, da Instrução Normativa-TCU 56, de 5 de dezembro de 2007, assim como do art. 4º e 11 da Instrução Normativa-TCU 71, de 28 de novembro de 2012.

Secex-MA, em 17 de agosto de 2016.

(Assinado eletronicamente)

Alberto de Sousa Rocha Júnior

AUFC – Mat. 6482-3



APÊNDICE I

QUADRO I

REPASSES REALIZADOS

N. ORDEM BANCÁRIA	VALOR (R\$)	DATA DE EMISSÃO DA OB	DATA DE CRÉDITO NA CONTA ESPECIFICA
2003OB006008 (1)	116.454,04	26/09/2003	30/9/2003 (4)
2003OB008361 (2)	87.341,00	31/12/2003	Não informado
2005OB904962 (3)	87.341,00	21/06/2005	23/6/2005 (5)

NOTAS:

- (1) ordem bancária e registro Siafi, Peça 1, p. 109, 197
- (2) ordem bancária e registro Siafi, Peça 1, p. 125, 197
- (3) ordem bancária e registro Siafi, Peça 1, p. 167, 197
- (4) extrato bancário, peça 1, p. 219
- (5) extrato bancário, peça 2, p. 38

APÊNDICE II

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Memorando Circular-33/2014-Segecex

IRREGULARIDADE	RESPONSÁVEL	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
Impugnação de despesas referentes à primeira parcela dos recursos repassados por força do Convênio 801/2002, bem como não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos referentes à segunda parcela do ajuste, com infração ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, ao art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964	João Luiz Freire Guimarães (CPF 068.737.903-20), ex-prefeito de Nova Iorque/MA	2001-2004	não comprovação da boa e regular aplicação da segunda parcela dos recursos repassados por força do Convênio 801/2002	A não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados afigura-se como dano ao Erário	Não é possível afirmar que houve boa-fé da responsável; é razoável afirmar que era possível à responsável ter consciência da ilicitude que praticara e que era exigível conduta diversa daquela que adotou, considerando as circunstâncias que o cercavam, pois deveria ter executado o convênio nos termos avençados e comprovado a boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados ao município por força do Convênio 801/2002.