

TC 018.911/2013-7 (seis peças)

Tipo: tomada de contas especial (TCE)

UJ: Município de Cândido Mendes (MA)

Responsáveis: José Ribamar Ribeiro Castelo Branco (CPF 177.220.983-04) e José Haroldo Fonseca Carvalho (CPF 304.357.732-91)

Advogados: Adriano Santana de Carvalho Santos, Brasileiro (OAB/MA 12.286-A e OAB/DF 40.005), Anderson Santana de Carvalho Santos (OAB/MA 9789); e Nizan Costa do Amaral Junior (OAB/MA 8997)

Procurador: Walter de Sousa Barros (CPF 055.320.433-53).

Interessado: Fundo Nacional de Saúde (FNS/MS)

Relatora: ministra Ana Arraes

Proposta: mérito

HISTÓRICO

1. Cuidam os autos de TCE aberta contra José Ribamar Ribeiro Castelo Branco (CPF 177.220.983-04) e José Haroldo Fonseca Carvalho (CPF 304.357.732-91), ex-prefeitos nos quadriênios de 2005-2008 e 2009-2012, respectivamente, em virtude de omissão no dever de prestar contas da quantia de R\$ 150.000,00 que o FNS, por meio da ordem bancária 20080B919929 (peça 1, p.239), repassara em 17/6/2008 ao Município de Cândido Mendes (MA), visando à aquisição de equipamento e material permanente para unidades básicas de saúde, conforme objeto e plano de trabalho do convênio 2212/2007 (peça 1, p. 217-235).

2. No relatório de TCE 54/2013 (peça 2, p. 256-260), evidenciou-se que, embora notificados, antecessor e sucessor não entregaram a prestação de contas – cuja data-limite era 21/11/2009, de acordo com segundo termo aditivo e extrato Siafi 621494 (peças 1, p.333, e 2, p.48) – nem devolveram os recursos federais em causa.

3. Por meio da nota de lançamento 2013NL005786 (peça 2, p.254), inscreveram-se-lhes na conta “diversos responsáveis”. Os pronunciamentos do Controle Interno e da autoridade ministerial (peça 2, p. 262-266) foram pela irregularidade das contas. Esta unidade de controle procedeu à análise processual e concluiu pelo prosseguimento normal do feito em primeira instrução (peças 7 e 8).

4. Ao final, concluiu-se pela necessidade de citação em solidariedade dos ex-alcaldes, os senhores **José Ribamar Ribeiro Castelo Branco** e **José Haroldo Fonseca Carvalho**, em razão da omissão no dever de prestar contas e não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos descentralizados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) em benefício do Município de Cândido Mendes (MA), com o desiderato de custear a aquisição de equipamento e material permanente para unidades básicas de saúde, conforme objeto e plano de trabalho do convênio 2212/2007 (Siafi 621494):

Origem	Data da ocorrência	Valor (R\$)
20080B919929	17/6/2008	150.000,00

EXAME DAS CITAÇÕES

5. As citações do senhor **José Ribamar Ribeiro Castelo Branco** foram tentadas por meio dos ofícios discriminados no seguinte quadro:

Ofício 2595, de 16/9/2013, peça 10	AR devolvido, com a rubrica “ausente”, peça 12
Ofício 3487, de 3/12/2013, peça 16	AR devolvido, com a rubrica “endereço insuficiente”, peça 19
Ofício 1491, de 20/5/2014, peça 23	AR recebido em 27/7/2014, peça 27

6. As citações do senhor **José Haroldo Fonseca Carvalho** foram tentadas por meio dos ofícios discriminados no seguinte quadro:

Ofício 2594, de 16/9/2013, peça 9	AR devolvido, com a rubrica “mudou-se”, peça 11
Ofício 3486, de 3/12/2013, peça 17	AR devolvido, com a rubrica “endereço insuficiente”, peça 18
Ofício 1490, de 20/5/2014, peça 24	AR devolvido, com a rubrica “endereço insuficiente”, peça 28
Ofício 2854, de 2/10/2014, peça 33	AR devolvido, com a rubrica “mudou-se”, peça 34
Ofício 3283, de 14/11/2014, peça 35	Protocolo recebido (peça 36) e AR recebido (peça 37)

MANIFESTAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

7. O senhor **José Ribamar Ribeiro Castelo Branco**, prefeito antecessor, por meio de advogado devidamente constituído (peça 26), protocolou, aos 5/8/2014, pedido de vista e cópia digitalizada do processo (peça 25), o que lhe foi deferido (peça 30).

8. Aos 13/8/2014, ao final do prazo para apresentar defesa, protocolou pedido de prorrogação de prazo para tal desiderato (peça 29), de forma que o termo final de seu prazo ficou em 28/8/2014, data em que protocolou alegações de defesa (peça 32). Aos 26/1/2016, juntou documentos que os classificou de “elementos adicionais” (peça 38).

9. O senhor **José Haroldo Fonseca Carvalho**, prefeito sucessor, por intermédio de procurador constituído (peça 21), protocolou, aos 23/6/2014, pedido de vista e cópia digitalizada do processo (peça 20), o que lhe foi deferido (peça 22). Entrementes, quedou-se inerte, deixando transcorrer in albis o prazo para apresentar alegações de defesa.

ANÁLISE/FUNDAMENTAÇÃO

10. Como se narrou em linhas anteriores, o senhor **José Haroldo Fonseca Carvalho**, prefeito sucessor, instado a apresentar defesa, permaneceu inerte, razões pelas quais deve ser considerado revel para todos os efeitos, dando-se normal prosseguimento ao processo, podendo-se aproveitar em seu benefício os argumentos de seu antecessor, o senhor **José Ribamar Ribeiro Castelo Branco**, naquilo em que não houver conflito de interesses.

11. Por sua vez, o senhor **José Ribamar Ribeiro Castelo Branco**, em suas alegações de defesa, alegou que, com o segundo termo aditivo de prorrogação de vigência, o prazo final para a apresentação da prestação de contas se dera em 21/11/2009 e seu mandato se expirara em 31/12/2008.

12. Nesse jaez, a responsabilidade pela apresentação da prestação de contas seria de seu sucessor, o senhor **José Haroldo Fonseca Carvalho**, o qual, sem justificativas, deixara de disponibilizar à equipe do Fundo Nacional de Saúde- FNS, quando da vistoria *in loco*, ocorrida em 13/3/2009, toda a documentação que evidenciaria a boa e regular aplicação dos recursos públicos, como notas fiscais, recibos, processos licitatórios e demais documentos bancários e contábeis.

13. O defendente guarneceu suas alegações com vários documentos, inclusive, com a nota fiscal 309, no valor de R\$ 154.699,37, emitida em 20/8/2008 pela empresa Hospmed V. M. Barros Com. Representação, CNPJ 41.623.893/0001-08, acompanhada de registro no sistema Danfop do fisco estadual, o que configuraria a idoneidade do documento fiscal (peça 32, p. 21-23).

14. Rebuscando nos autos, constata-se realmente a veracidade da afirmação do primeiro alcaide no que se refere à prorrogação da vigência do convênio, primeiramente, até o dia 13/4/2009, em razão do primeiro ter aditivo (peça 1, p. 331), posteriormente, até 22/9/2009, pelo segundo termo aditivo (peça 1, p. 335), informação confirmada pelo Ofício sistema 13390 – MS/SE/FNS, de 20/6/2008 (peça 1, p. 347).
15. Aos 5/9/2009, já no mandato do segundo alcaide, a Divisão de Convênios e Gestão do Maranhão oficiou ao primeiro prefeito, com a correspondência endereçada à prefeitura municipal, informando sobre a iminência de expiração do prazo para a apresentação da prestação de contas (peça 1, p. 349). O ofício foi recebido pela Administração municipal em 10/5/2009 (peça 1, p. 351).
16. Consta ainda que, na constância do mandato do segundo prefeito, por meio do Ofício 116/MS/SE/DICON/MA, de 16/2/2009 (peça 1, p. 353), o FNS teria comunicado ao primeiro prefeito que estaria realizando verificação *in loco* para constatar a execução física do objeto do convênio. Analogamente à correspondência anterior, o ofício utilizado para tal desiderato também foi endereçado à sede da prefeitura municipal.
17. Aos 31/3/2009, na constância do mandato do prefeito sucessor, mais uma vez, o FNS encaminhou outro ofício à sede da prefeitura municipal, comunicando ao primeiro alcaide acerca do resultado da verificação *in loco* já indigitada (peça 1, p. 357).
18. Por meio do Ofício 32, de 13/4/2009 (peça 1, p. 361), o prefeito sucessor solicitou reformulação do plano de trabalho para readequação da alocação dos bens adquiridos, evidenciando que os materiais foram realmente comprados, o que foi indeferido pelo FNS aos 2/7/2009 (peça 1, p. 367).
19. Na ocasião, informou-se ao prefeito sucessor que as solicitações contidas no relatório de verificação *in loco* (peça 1, p. 317), de que a documentação estaria incompleta, ainda não teriam sido atendidas, razões pelas quais deveria o alcaide restituir a importância de R\$ 150.000,00 ao FNS.
20. Ainda mais uma vez, usando a mesma sistemática de comunicação, na constância do mandato do segundo alcaide, aos 2/6/2009, o FNS notificou o prefeito antecessor, por ofício encaminhado à sede da prefeitura municipal, que o prazo prorrogado para a apresentação da prestação de contas se expiraria em 22/9/2009 (peça 1, p. 363).
21. Em 9/10/2009, o FNS repetiu o procedimento de notificar o segundo prefeito no endereço da prefeitura municipal, na constância do mandato de seu sucessor (peça 1, p. 373), mais uma vez alertando sobre a iminência de expiração do prazo para a apresentação da prestação de contas. O mesmo foi feito em 22/2/2010, para informá-lo de que a prestação de contas não fora apresentada, que o município já se encontrava em situação de inadimplência e que os recursos deveriam ser devolvidos ao FNS, o que foi repetido em 6/4/2010 (peça 1, p. 393).
22. Tendo sido notificado antecipadamente da vistoria *in loco* (peça 1, p. 355) pelo FNS, o senhor Joel Freitas Ribeiro, então secretário municipal de saúde do município na gestão sucessora, argumentou, por meio do Ofício 58/2010, de 29/3/2010, que não poderia ser responsabilizado pela prestação de contas do referido convênio porque o prefeito antecessor não teria deixado nenhuma documentação para tal desiderato. No entanto, não apresentou nenhuma prova de que tenha solicitado tal documentação ao ex-alcaide, ou adotado as medidas judiciais cabíveis.
23. Ressalta-se que, segundo o que consta no item 1.1 do Relatório de Vistoria (peça 2, p. 12), referido senhor fora o responsável pelas informações repassadas à equipe do FNS, tendo comunicado a seus membros que o município não apresentara, até então, a prestação de contas, uma vez que o contrato se encontrava vigente à junho/2009.

24. E a conclusão do relatório foi inconclusiva, prejudicada pela não apresentação de documentação que demonstrasse a regularidade do procedimento licitatório, da contratação, da conciliação bancária, dos beneficiários do pagamento, da realização da contrapartida, da aplicação dos recursos em conta remunerada etc. Havia apenas uma nota fiscal, sem o atesto do recebedor e sem a informação que atrelasse aquela despesa aos recursos do convênio. Vide item 1.1 do Relatório de Vistoria *in loco* (peça 2, pp. 10-33).

25. A bem da verdade, referida nota fiscal, com idoneidade comprovada pelo registro Danfop, evidencia, à prima face, que o objeto do convênio foi executado, embora meio tênue a comprovação do nexos causal entre os recursos transferidos e os bens adquiridos. E, pelo valor da nota fiscal (R\$ 154.699,37), resta evidenciado que faltou comprovar a realização de R\$ 2.800,63 do total da contrapartida, que era de R\$ 7.500,00.

26. Evidentemente que a verificação acerca da conformidade dos demais atos administrativos relativos à execução do objeto do convênio – licitação, contratação, conciliação bancária – ficou prejudicada pela não apresentação da prestação de contas. Mas, ante essa situação, chega-se a uma situação em que, salvo melhor entendimento, o débito soçobra, uma vez que a glosa total dos recursos configuraria locupletamento da Administração, e permanecem três irregularidades:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) não realização integral da contrapartida;
- c) liquidação irregular da despesa, configurada na falta, na nota fiscal, de atesto do recebedor dos bens (amenizado pela constatação tácita de que os bens foram realmente adquiridos) e da indicação da fonte de recursos para comprovar o nexos causal.

CONCLUSÃO

27. Pelo que se viu, quatro inferências se tornam evidentes:

- a) os bens objetos do convênio foram realmente adquiridos pelo prefeito antecessor (a nota fiscal e o registro Danfop comprovam isso, inclusive, já acatado tacitamente pelo FNS na peça 1, pp. 319-325);
- b) o prazo final para a apresentação da prestação de contas se expirou na constância do mandato do prefeito sucessor, que ainda tentou alterar o plano de trabalho e não conseguiu;
- c) o FNS não deu oportunidade real para que o primeiro prefeito suprisse a omissão do segundo no que se refere à apresentação da prestação de contas; e
- d) por perfunctória análise da nota fiscal, ficou demonstrado que não houve execução integral da contrapartida e a liquidação da despesa se ressentiu da ausência de atesto do recebedor dos bens e do indicador da fonte de recursos na nota fiscal.

28. Assim, a responsabilidade pela apresentação da prestação de contas seria de ambos, antecessor e sucessor. Aquele, por ter sido o firmatário do termo de convênio e ordenador da despesa, responsável pela liquidação e pagamento, e este por ter deixado transcorrer *in albis* o prazo para a apresentação da prestação de contas, expirado na constância de seu mandato, quando ainda tentou alterar o plano de trabalho sem ter adotado as providências necessárias para tal desiderato (vide peça 1, p. 329).

29. Nesse jaez, há de se considerar que era subsidiária a responsabilidade pelo obrigação de prestar contas. Todavia, contrariamente ao que acontece na maioria dos casos nos processos dessa natureza no âmbito do Tribunal, a responsabilidade principal seria do sucessor e a subsidiária do antecessor.

30. Só que há diferença na responsabilização dos dois. O prefeito antecessor, por atecnia

administrativa do FNS, nunca foi regularmente notificado acerca do relatório de vistoria e da não apresentação da prestação de contas, embora sendo cômico do prazo final, já que as correspondências eram sempre enviadas para a sede da prefeitura municipal. Por outro lado, o segundo alcaide foi, durante todo o tempo, instado a fazê-lo e quedou-se inerte, tal qual o fez em relação à citação promovida pelo Tribunal.

31. Com relação a não realização integral da contrapartida, entendemos que a responsabilidade seja do município, verdadeiro beneficiário do objeto conveniado. Entretanto, em razão, do valor de pequena monta, R\$ 2.800,63, e devido ao lapso de tempo da data em que deveria ter sido realizada, cremos que possa ser considerada como impropriedade, até mesmo pela racionalização processual.

32. Já as duas irregularidades relacionadas à liquidação da despesa – ausência do atesto do agente público receptor dos bens e da informação acerca da fonte dos recursos – penderiam, em princípio, sobre a cabeça do prefeito antecessor, ordenador da despesa e, desta forma, responsável pelo pagamento.

33. Contudo, ante o exposto, considerando que seriam falhas sanáveis se houvesse sido o responsável regularmente notificado à época para que assim o fizesse, cremos que se possa considerá-las também como impropriedades, ensejadoras do julgamento das contas pela regularidade com ressalvas, até mesmo porque ficou evidenciada a ausência de má fé por parte do prefeito antecessor.

34. De modo diverso, mesmo extirpado o débito, prevalece ainda a irregularidade pela omissão no dever de prestar contas, responsabilidade que, pelo que se expôs, deve recair exclusivamente sobre o prefeito sucessor, ressaltando que sua inércia nas fases externas e internas da presente tomada de contas especial tiveram por consectário a perda da oportunidade de demonstrar ausência de má fé em seus procedimentos.

35. Capítulo à parte, acerca da atecnia do FNS, no rol de responsáveis que reside na peça 2, p. 266, elaborado aos 13/3/2009, aparecem os dois ex-alcaides e a prefeitura municipal de Cândido Mendes/MA cadastrados no mesmo endereço para onde foram enviadas todas as correspondências, inclusive, na constância do mandato do prefeito sucessor, mesmo lá não sendo mais considerado domicílio civil do prefeito antecessor, o que explica o fato de os ofícios de notificação não terem chegado a seu conhecimento. Ou seja, não houve atualização dos dados após a assinatura do convênio.

36. Pode-se constatar isso, por exemplo, na publicação do extrato do segundo termo aditivo (peça 1. p. 335), firmado aos 2/6/2009, na constância do mandato do prefeito sucessor, prorrogando a vigência até o dia 22/9/2009, mas tendo como firmatário o antecessor, quando já era ele incompetente para a prática do ato administrativo. Não obstante, àquela altura, a vigência já havia sido alterada para março/2009 pelo primeiro termo aditivo.

37. Destarte, em homenagem ao que ordena a Decisão Normativa TCU 35/2000 tanto quanto o art. 202, § 2º, do Regimento Interno, não se distingue subjetivamente nenhuma excludente de ilicitude nem tampouco qualquer fato para que se vislumbre a boa-fé do senhor **José Haroldo Fonseca Carvalho**, razões pelas quais, com espeque no art. 3º, do indigitado normativo interno, há de se proferir, desde logo, o julgamento definitivo de mérito pela irregularidade das contas.

38. Outrossim, à luz do parâmetro delineado pelo Acórdão 1.441/2016-Plenário, eventual sanção administrativa a ser aplicada ao responsável pelo Tribunal não estaria prejudicada pelo manto prescricional, uma vez que o prazo final para a apresentação da prestação de contas se dera ao final de 2009 e o ato que ordenou a citação se deu em setembro/2013 (peça 8).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

39. *Ex positis*, propõe-se:

- a) declarar, com fulcro nos arts. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 202, § 8º, do Regimento Interno, a revelia do senhor José Haroldo Fonseca Carvalho (CPF 304.357.732-91);
- b) julgar, com espeque nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208, §§ 1º e 2º, e 214, inciso II, do Regimento Interno do TCU, **regulares com ressalvas** as contas do senhor **José Ribamar Ribeiro Castelo Branco** (CPF 177.220.983-04), uma vez evidenciadas as impropriedades tratadas no parágrafo 26, retro, letras “b” e “c”, desta instrução, emitindo-se certificado de quitação;
- c) julgar, com fulcro nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “a”, 19, parágrafo único, 23, inciso III, e 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, e com fundamento ainda nos arts. 1º, inciso I, 202, § 6º, 209, inciso I, 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, **irregulares** as contas do senhor **José Haroldo Fonseca Carvalho** (CPF 304.357.732-91), pela omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio Siafi 621494, firmado entre o FNS e o Município de Cândido Mendes/MA;
- d) aplicar ao senhor **José Haroldo Fonseca Carvalho** (CPF 304.357.732-91), ex-prefeito do município de Cândido Mendes/MA, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 210, § 2º, e 267 do Regimento Interno do TCU, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU) o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- e) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida à notificação.

Secex-MA, 16 de março de 2017.

(assinado eletronicamente)
Manoel Henrique Cardoso Pereira Lima
AUFC/matricula 4498-9

ANEXO

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO (Memorando-Circular 33/2014-Segecex)

Irregularidade	Responsável	Período de gestão	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
Omissão no dever de prestar contas dos recursos do Convênio Siafi 621494, firmado entre o FNS e o Município de Cândido Mendes/MA	José Haroldo Fonseca Carvalhal (CPF 304.357.732-91).	2009-2012	Deixou de apresentar a prestação de contas do convênio em tela e não adotou as medidas necessárias para tanto, mesmo regularmente instado a fazê-lo.	A conduta não condiz com a boa e regular gestão de recursos públicos, em razão de se opor ao dever de prestar contas.	É inteiramente reprovável a conduta do responsável, vez que descumpe dever de ordem constitucional e legal imposto a todos quantos sejam encarregados de gerir recursos públicos.