

**TC 033.873/2013-5**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Município de Machadinho D'Oeste/RO

**Recorrente:** Sebastião Xavier dos Reis (CPF 282.398.819-04)

**Advogado:** Rodrigo Reis Ribeiro OAB/RO 1.659, procuração e-tcu - Aba: Representações Legais.

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Sumário:** Tomada de contas especial. Irregularidades. Aprovação parcial da prestação de contas. Impugnação de despesas realizadas em desacordo com o termo de convênio. Aquisição de veículo não operacional. Contas irregulares. Débito. Prescrição da pretensão punitiva. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Razões recursais insuficientes para alterar o mérito do julgado. Negativa de provimento do recurso.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração (peça 82) interposto por Sebastião Xavier dos Reis contra o Acórdão 2415/2017 – TCU – 1ª Câmara (peça 63).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. rejeitar as alegações de defesa e as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Francisco Prudêncio dos Santos e pela empresa Saúde Sobre Rodas Comércio de Materiais Médicos Ltda. – ME e considerar revel o Sr. Sebastião Xavier dos Reis;

**9.2. julgar irregulares as presentes contas e condenar os Srs. Sebastião Xavier dos Reis e Francisco Prudêncio dos Santos, em solidariedade, com a empresa Saúde Sobre Rodas Comércio de Materiais Médicos Ltda. – ME, ao pagamento da quantia de R\$ 105.700,00 (cento e cinco mil e setecentos reais), fixando-se o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Fundo Nacional de Saúde/MS, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 22/12/2004, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;**

**9.3. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendidas as notificações; e**

9.4. encaminhar cópia do presente acórdão, bem como das peças que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em Rondônia, 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 conhecimento e adoção das medidas que entender cabíveis em seu âmbito de atuação.

## HISTÓRICO

2. Trata-se os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS), em desfavor do senhor Sebastião Xavier dos Reis, ex-Prefeito do Município de Machadinho D'Oeste/RO, em razão de impugnação parcial de despesas realizadas com recursos, no montante de R\$ 159.920,00, repassados àquela municipalidade por meio do Convênio 546/2003 (siafi 495645), que tinha por objeto dar apoio técnico e financeiro para aquisição de um veículo ônibus, novo, equipado com consultório médico, gabinete odontológico e minilaboratório, a ser utilizado como Unidade Móvel de Saúde Médico/Clínica, visando o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme Plano de Trabalho.

2.1. Após desenvolvimento do processo nesta Corte, restou condenado o recorrente por ter adquirido veículo por valor que não condizia com veículo nas condições em que entregue e que apenas três meses após a aquisição se encontrava fora de uso no pátio da Prefeitura Municipal. Extrai-se que a condenação decorreu da aquisição de veículo inservível e o por consequência os objetivos do convênio não foram alcançados.

2.2. Neste momento, o recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido na peça 85, ratificado pelo Relator (despacho de peça 87).

## EXAME DE MÉRITO

### 4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) houve prescrição do débito;
- b) subsiste a responsabilidade do ex-gestor na aquisição do veículo-ônibus adquirido;
- c) o TCU é competente para julgar as contas de chefes do executivo quando se tratar de atos de gestão em razão do decidido pelo STF no RE 848.826, em sede de repercussão geral.

### 5. Da prescrição do débito

5.1. O recorrente aduz em suas razões recursais a ocorrência da prescrição do débito.

5.2. Argumenta, em síntese, que nos termos da “Instrução Normativa nº 013/2003 que regulamenta o art. 8º da Lei Federal nº 8.443/92, a conversão do processo em Tomada de Contas Especial por parte de Eg. TCU, *sub examine*, é MANIFESTAMENTE INTEMPESTIVA, considerando o fato irrefutável que a avança contratual nos termos pactuados no CONVÊNIO N.º 546/2003 - SIAFI N.º 1495645”.

5.3. Afirma que já se extrapolou o prazo de seis anos entre o fim da vigência do convênio e a data da instauração da presente TCE, assim, consoante a jurisprudência desta Corte (cita decisão 48/1996 – TCU – 1ª Câmara), deve ser declarada a perda de objeto do presente processo. .

### Análise:

5.4. A preliminar que argui em síntese a impossibilidade da conversão do processo em TCE e por consequência a prescrição que implicaria na prescrição do débito deve ser rejeitada. Objetiva-se na Tomada de Contas Especial - TCE a apuração da responsabilidade civil/administrativa dos que deram causa a dano ao Erário. Dessa forma, nos termos do art. 37, §5º, da Constituição Federal, as ações de ressarcimento ao patrimônio público são imprescritíveis. Logo, não houve prescrição da

pretensão ao ressarcimento. Este é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (MS 26210/DF, in DJ de 10/10/2008) e deste Tribunal, nos termos da Súmula/TCU 282, **verbis**:

As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

5.5. Ante o exposto, a preliminar não merece ser acolhida.

**6. Da ausência de responsabilidade do ex-gestor do município e da responsabilidade dos gestores do FNS.**

6.1. Defende-se no recurso a ausência de previsão, no termo de convênio, para a aquisição de veículo-ônibus novo (zero-quilômetro).

6.2. Argumenta que:

a) houve modificação do plano de trabalho ao se constatar que não havia interessados no certame para a oferta de veículo-ônibus novo, alteração aprovada pelo concedente, dessa forma a alteração “do plano e liberação de recursos dependiam única e exclusivamente de gestores e técnicos da FNS, e pasmo, não da Prefeitura de Machadinho do Oeste” logo, a apenação deveria ser dirigida aqueles agentes e não ao gestor do município apenado;

b) o Relatório de Auditoria 1198/2013 foi elaborado em 2013 e refere-se a fatos ocorridos em 2003.

**Análise:**

6.3. Entende-se que não há que se falar, no presente momento processual, em responsabilidade dos agentes públicos do órgão concedente, pois a eventual existência de responsabilidade destes servidores já foi devidamente ponderada e, ainda que, de forma implícita, já julgada pelo acórdão que o recorrente impugna.

6.4. Dessa forma, o que deve ser avaliado neste momento é a existência ou inexistência de responsabilidade do gestor do conveniente pela execução do objeto do Convênio 546/2003 (Siafi 495645).

6.5. Antes de adentrar ao mérito, é importante relacionar a documentação suporte da análise empreendida:

a) Plano de trabalho aprovado (peça 10, p. 38-54);

b) Plano de trabalho proposto (peça 10, p. 56-68);

c) Relatório de verificação in loco 115/2004, de 13/10/2004, elaborado pelo FNS (peça 10, p. 85-97);

d) Relatório de Auditoria expedido pela Controladoria-Geral do Município de Machadinho D'Oeste/CGM, no dia 5/2/2005 (peça 10, p. 297);

e) Relatório de Vistoria *in loco* 14-2/2005, de 13/3/2005, elaborado pelo FNS (peça 10, p. 261);

f) Relatório de Fiscalização 1414 da CGU/RO (peça 15, p. 11);

g) Declaração do secretário municipal de saúde de Machadinho D'Oeste/RO, realizada no dia 3/8/2005 (peça 10, p. 293).

6.6. De acordo com os documentos presentes nos autos, acima mencionados, embora possa existir dúvida acerca do que dispunha o plano de trabalho sobre a natureza do veículo-ônibus a ser adquirido, se zero quilômetro, conforme entendido pelo TCU, ou semi-novo, conforme alegado

pelo recorrente, entende-se que a questão não se mostra imprescindível para resolução do mérito da presente Tomada de Contas Especial.

6.7. Embora não seja essencial, vale, de forma resumida, breve discussão acerca da dúvida mencionada. O plano de trabalho aprovado, conforme mencionado acima, consta dos autos na peça 10, p. 38-54. Veja que o documento que descreve a natureza do veículo (peça 10, p. 48) encontra-se ilegível, logo, não há como definir se o veículo aprovado deveria ser zero quilômetro ou semi-novo.

6.8. Para que a questão possa ser definitivamente elucidada, bastaria diligenciar o Ministério da Saúde e requerer cópia do plano de trabalho aprovado para a resolução da dúvida e a sequência da análise. Contudo, entende-se que a diligência é dispensável, pois, os demais elementos presentes nos autos são suficientes para a formação da convicção e do juízo de mérito.

6.9. Caso se admita, o que não se está a propor, que o estabelecido no plano de trabalho não se tratava de veículo zero-quilômetro e sim de veículo semi-novo, conforme alega o recorrente, a nosso sentir, este fato, por si, não é suficiente para alterar o mérito do decidido, pois, ainda que semi-novo o objeto em nenhuma hipótese poderia se mostrar inservível ao fim a que se destinava.

6.10. Não é difícil perceber dos documentos dos autos, que o veículo-ônibus adquirido não operou conforme previsto no plano de trabalho. Na hipótese de ser o veículo semi-novo deveria o bem móvel se mostrar em perfeito estado, tanto visual quanto ao seu funcionamento, Assim, não se admite, por exemplo, que o veículo, ainda que semi-novo, apresentasse pinturas danificadas, borrachas de isolamento das portas e janelas ressecadas, portas mal encaixadas, pneus recauchutados, piso e teto avariados (peça 10, p. 295) e o mais grave, a situação de imobilidade da Unidade Móvel Médico-Odontológica que se encontrava no pátio da garagem da prefeitura sem funcionamento (peça 13, p. 102), o que demonstra, de forma definitiva, a inutilidade do bem apresentado.

6.11. Nota-se que das inspeções e verificações realizadas e citadas no item 6.5 desta instrução de “c” a “e”, não há sequer um apontamento que demonstre a perfeição do objeto adquirido, ainda que se considere, enfatiza-se o que não se está a admitir, se tratar de veículo semi-novo.

6.12. Também não socorre o recorrente suas alegações no sentido de que o Relatório de Auditoria 1198/2013 foi elaborado em 2013 e se refere a fatos ocorridos em 2003. Os documentos utilizados como evidências nestes autos e nesta instrução foram confeccionados em momento oportuno, contemporâneos a aquisição do veículo, senão vejamos.

6.13. O Relatório de verificação **in loco** 115/2004, de 13/10/2004, elaborado pelo FNS (peça 10, p. 85-97) no item 2.4 – Das considerações finais deixou pontuado que naquela data o “Programa/Projeto não iniciado” e no item V – Constatações registrado que “Não foi iniciada a execução financeira do convênio” (peça 10, p. 93-95).

6.14. A exceção do Relatório de Fiscalização 1414 da CGU/RO, todos os demais relatórios citados foram produzidos menos de um ano da aquisição do objeto, logo, não que se falar em verificações extemporâneas e intempestivas do fato que causou a apenação do ex-gestor, qual seja a inutilidade e vícios do veículo-ônibus adquirido.

6.15. Pelo exposto, entende-se que subsiste a responsabilidade do ex-gestor em razão da aquisição de veículo-ônibus inservível que não prestou ao alcance dos objetivos do pactuado no Convênio 546/2003 (Siafi 495645).

## **7. Da ausência de competência do TCU para julgamento de contas do gestor municipal.**

7.1. Argumenta o recorrente, em síntese, a ausência de competência do Tribunal de Contas da União para julgar atos e a gestão do prefeito.

7.2. Argumenta que:

a) compete, unicamente, à Câmara dos vereadores o julgamento de atos e da gestão empreendidos pelo prefeito, nos termos do art. 31, da CRFB/1988 e do julgamento do RE 848.826, em sede de repercussão geral;

b) os Tribunais de Contas seja federal, estadual ou municipal apenas emitem parecer prévio que, posteriormente, passará pelo “crivo do Poder Legislativo”, assim já teria decidido o TJ/RO, tal entendimento está consonância com a independência e integridade dos poderes;

c) em razão da repercussão geral no RE 848.826 é de observância obrigatória o que foi decidido no julgado não podendo o TCU manter a condenação.

#### **Análise:**

7.3. Entende-se assistir razão ao recorrente no que diz respeito aos efeitos do decidido em sede de repercussão geral no RE 848.826. Inexistem dúvidas de que o decidido pelo STF em sede de repercussão geral é de observância obrigatória pelos órgãos judiciais e administrativos, contudo há que se verificar se o decidido no julgado aplica-se ao caso concreto sob discussão.

7.4. A tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 157) consistiu no entendimento de que o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas **tem natureza jurídica meramente opinativa, competindo, exclusivamente, à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local**, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

7.5. No julgamento do recurso extraordinário o que se discutiu e firmou-se a tese foi a respeito das contas anuais, em outras palavras, as contas de governo e não atos de gestão específicos que venham a causar danos ao erário, cuja conduta possa ser atribuída diretamente ao chefe do executivo.

7.6. Há que se diferenciar o instituto das contas anuais, contas de governo, prestadas pelo chefe do executivo ao legislativo que exige parecer prévio dos tribunais de contas, dos processos de tomada de contas especiais, instaurados pelos tribunais de contas para apuração de ilícitos cometidos pelos gestores, ainda que este seja o chefe do executivo, as denominadas contas de gestão.

7.7. O regime jurídico das contas públicas diferencia os dois institutos, há distinção entre contas de governo e contas de gestão. Conforme bem explicado pelo Conselheiro de Contas do Estado do Maranhão, José de Ribamar Caldas Furtado (**in FURTADO**, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, n.109, p.61-89, mai./ago. 2007), **verbis**:

Existem dois regimes jurídicos de contas públicas: a) o que abrange as denominadas contas de governo, exclusivo para a gestão política do chefe do Poder Executivo, que prevê o julgamento político levado a efeito pelo Parlamento, mediante auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio (CF, art. 71, I, c/c art. 49, IX); b) o que alcança as intituladas contas de gestão, prestadas ou tomadas, dos administradores de recursos públicos, que impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas (CF, art. 71, II), consubstanciado em acórdão que terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3º), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição).

O Supremo Tribunal Federal (ADI nº 849), examinando as competências institucionais do Tribunal de Contas da União, reconheceu a clara distinção entre as do artigo 71, I, de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo, e as do art. 71, II, de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis,

entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Consta na ementa do acórdão

‘A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas’

7.8. Em relação aos conceitos de contas de governo e contas de gestão, assim as define o mencionado doutrinador:

A prestação de contas de governo, que se diferencia da prestação de contas de gestão (vide o item seguinte), é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. Como bem definiu o Superior Tribunal de Justiça (ROMS 11060)

‘são contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento<sup>29</sup>, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88)’

(...)

O conceito de contas de gestão, também chamadas de contas dos ordenadores de despesa<sup>43</sup>, que é diferente do de contas de governo (vide item anterior), provém do comando do artigo 71, II, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas da União julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta<sup>44</sup>, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal<sup>45</sup>, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Por simetria, essa competência se estende aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais de Contas dos municípios (CF, art. 75, caput).

7.9. Dessa forma, conforme já afirmado, há que se distinguir contas de governo de contas de gestão. No presente caso, a atuação do TCU decorreu do mau uso dos recursos públicos na aquisição do objeto do Convênio 546/2003 (Siafi 495.645), que tinha por objeto dar apoio técnico e financeiro para aquisição de um veículo ônibus, novo, equipado com consultório médico, gabinete odontológico e minilaboratório, a ser utilizado como Unidade Móvel de Saúde Médico/Clinica, assim, não pairam dúvidas de se tratar de contas de gestão e não contas de governo.

7.10. Deve-se ter em mente que todo aquele que causa prejuízo a outrem, dolosa ou culposamente, tem o dever de indenizar, dever esse que, na área pública, é operacionalizado pela Tomada de Contas Especial, instrumental de concretização do devido ressarcimento.

7.11. Percebe-se que a Tomada de Contas Especial possui natureza instrumental, em outras palavras, é o instrumento utilizado pelos órgãos de controle externo para apurar

a responsabilidade dos gestores de recursos públicos, ainda que este gestor seja o chefe do executivo. O dever de reparar prejuízo causado ao erário, por ato de gestão que difere de ato de governo, independe da posição hierárquica do administrador dos recursos públicos.

7.12. Interpretação diversa poderia conduzir a situações em que o chefe do executivo avocasse todos os atos de ordenação e gerenciamento de despesas e bastaria para não ser punido contar com a maioria da Câmara dos Vereadores ou Assembleia Legislativa para não ter seus atos examinados pelos órgãos de controle externo. Tal entendimento implicaria na completa desnaturação das atividades de controle externo e tornaria letra morta as disposições constitucionais dos arts. 71, II c/c 75, **caput**, CRFB/1988.

7.13. Pelo exposto, entende-se haver distinção entre contas de governo e contas de gestão e o decidido no RE 848.826 em sede de repercussão geral abrange tão somente as contas de governo não se aplicando as contas de gestão.

7.14. Portanto, não assiste razão ao recorrente, pois a competência para julgar as contas de chefes do executivo quando se tratar de atos de gestão permanece com os Tribunais de Contas e não foi em nada alterada pelo decidido no RE 848.826.

## CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis;

b) subsiste a responsabilidade do ex-gestor, ora recorrente, em razão da aquisição de veículo-ônibus inservível que não prestou ao alcance dos objetivos do pactuado no Convênio 546/2003 (Siafi 495645);

c) a competência para julgar as contas de chefes do executivo quando se tratar de atos de gestão e não contas de governo permanece com os Tribunais de Contas e não foi em nada alterada pelo decidido no RE 848.826, em sede de repercussão geral.

8.1. Com base nessas conclusões, propõe-se **negar provimento ao recurso**.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 32, I e 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, **caput**, do RI-TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

a) conhecer do recurso e, no mérito, **negar-lhe provimento**;

b) dar conhecimento às partes e aos órgãos/entidades interessados da deliberação que vier a ser proferida.

TCU/Secretaria de Recursos/2ª Diretoria,  
em 5/12/2017.

Giuliano Bressan Geraldo

Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 6559-5